



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 25/2018

**Umsókn Mílu ehf. um framlag úr jöfnunarsjóði
alþjónustu**

Málsnúmer: 2017120061

Efnisyfirlit

1	Forsaga.....	4
1.1	Almennt	4
1.2	Upprunaleg umsókn Mílu, dags. 14. október 2016	5
1.3	Ákvörðun PFS nr. 8/2017	6
1.4	Framhald málsins.....	7
1.5	Uppfærð umsókn Mílu, dags. 11. maí 2018	8
1.5.1	Bréf Mílu, dags. 27. júní 2018	8
1.5.2	Bréf Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 2. júlí 2018.....	8
1.5.3	Einstakar fyrirspurnir PFS.....	9
1.5.4	Uppfært kostnaðarlíkan Mílu þann 17. október 2018	11
2	Nánar um uppfærða umsókn Mílu, dags. 11. maí 2018.....	11
2.1	Almenn umfjöllun Mílu.....	11
2.1.1	Útreikniaðferð	11
2.1.2	Umflýjanlegur og óumflýjanlegur kostnaður	12
2.1.3	Hýsing og leigulínur	12
2.2	Vegið meðaltal fjármagnskostnaðar	13
2.3	Nettó kostnaður koparheimtauga Mílu	14
2.3.1	Tekjur	14
2.3.2	Árgreiðsla fjárfestinga.....	14
2.3.3	Rekstrarkostnaður (án afskrifta og vaxta)	15
2.3.4	Niðurstaða	18
2.4	Nettókostnaður þjónustu yfir koparheimtaugar Mílu	18
2.4.1	Þjónusta hjá Mílu	18
2.4.2	Þjónusta hjá Símanum.....	23
2.5	Markaðsávinningur	23
2.6	Niðurstaða.....	23
3	Útreikningar Símans	25
3.1	Útreikningar Símans	25
4	Forsendur og niðurstaða PFS	26
4.1	Almennt	26
4.2	Markmið fjarskiptalaga.....	26
4.3	Breyting á inntaki alþjónustu.....	30
4.4	Núgildandi alþjónustukvöð Mílu ehf.....	30
4.4.1	Nánar um uppskiptingu kvaðarinnar	31
4.5	Jöfnunarsjóður alþjónustu.....	32
4.6	Um viðskiptasjónarmið o.fl.	33
4.7	Sérstaklega um þau svæði sem umsóknin nær til	33
4.8	Um hvort Míla hefði veitt fjarskiptaþjónustu án alþjónustuskyldu	35
4.8.1	Um heildartap á hverju símsvæði	35

4.8.2	Staðsetning símsstöðva rekna með tapi innan um aðrar símsstöðvar	36
4.8.3	Samkeppni frá öðrum netum á þjónustusvæði þeirra símsstöðva sem umsóknin náði til	36
4.9	Umflýjanlegur kostnaður	40
4.10	Efnahagsleg eining	41
4.11	Útreikningar á beinum nettókostnaði	41
4.11.1	Umsókn Mílu.....	41
4.11.2	Útreikningar Mílu vegna heimtauga	41
4.11.3	Þjónusta yfir tengingu	42
4.11.4	Útreikningar Mílu vegna bitastraums um koparheimtaugar	42
4.11.5	Útreikningar Mílu vegna leigulínuþjónustu um koparheimtaugar	43
4.11.6	Afkoma Símans af þjónustu yfir koparheimtaugar	43
4.11.7	Reiknaður beinn nettókostnaður.....	44
4.12	Mat á því hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu á þessum svæðum.....	44
4.13	Nettókostnaður.....	45
4.14	Markaðsávinningur	46
4.15	Skýrsla löggilts endurskoðanda	47
4.16	Ósanngjörn byrði	47
4.17	Samantekt	48

1 Forsaga

1.1 Almennt

Með erindi, dags. 14. október 2016, sótti Míla um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2017, sbr. 21. gr. laga nr. 81/2003. Umsóknin var tilkomin vegna þeirrar kvaðar sem hvílir á fyrirtækinu að útvega tengingu við almenna talsímanetið. Kvöðin byggir í dag á ákvörðun PFS nr. 31/2017, en hún tók við af ákvörðun PFS nr. 4/2016, sem var í gildi á því tímabili sem umsókn Mílu tekur til. Kvöðin eins og hún er útfærð í dag var hins vegar fyrst lögð á Mílu með ákvörðun PFS nr. 25/2007. Fyrir uppskiptingu Símans í Símann og Mílu hvíldi hliðstæð kvöð á Símanum.¹

Míla hefur áður sótt um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna þeirrar kvaðar sem hvílir á fyrirtækinu um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Málinu lauk með ákvörðun PFS nr. 29/2013, „*Umsókn Mílu um alþjónustuframlag vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli*“ Í ákvörðunarorðum voru lagðar meginlínur varðandi það hvernig reikna skyldi út kostnað vegna alþjónustu, þar sagði eftirfarandi:

„Umsókn Mílu ehf. um 194.542.732 kr. framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli fyrir árið 2013 er hafnað að svo stöddu.

Líta ber á Mílu ehf. og Símann hf. sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar. Sú framlegð sem Síminn hf. hefur af umræddum tengingum í strjálbýli skulu koma til frádráttar mögulegu alþjónustuframlagi Mílu ehf., þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu.

Nettókostnað Mílu skal reikna þannig út að fyrst ber að ákvarða kostnað heimtaugar hjá Mílu, áður en heimtaugaleigutekjur Mílu, framlegð þjónustu Símans yfir tenginguna í heildsölu og smásölu og markaðsávinningur er dreginn frá. Sé einhver nettókostnaður fyrir hendi eftir þessa útreikninga skal síðan meta hvort sá kostnaður sem eftir stendur teljist ósanngjörn byrði á Skiptasamstæðuna.

Póst- og fjarskiptastofnun mun taka málið aftur til meðferðar ef Míla ehf. færir umsóknina í það horf sem stofnunin hefur mælt fyrir um í forsendum ákvörðunar þessarar og afhendir þau gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að leggja mat á hana og greint er frá í forsendum ákvörðunar þessarar....“

Einnig var kveðið á um að ef umsóknin yrði ekki endurnýjuð, innan tiltekinna tímamarka, liti PFS svo á að Míla hefði fallið frá umræddri umsókn. Engin endurnýjun barst frá Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2013. Það var síðan ekki fyrr en með þeirri umsókn sem hér er til meðferðar að Míla sótti um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2017.

¹ Sjá nánar ákvörðun PFS nr. 25/2007.

Upphaflega var umsókn Mílu² vísað frá, sbr. ákvörðun PFS nr. 8/2017, sjá nánar hér að neðan.

Óhjákvæmilegt er að horft sé til framangreindra ákvarðana við yfirferð PFS á umsókn Mílu, sbr. tölvupóstur Mílu, dags. 20. júlí 2018, þar sem umsóknin var færð í endanlegt horf.

1.2 Upprunaleg umsókn Mílu, dags. 14. október 2016

Í inngangsorðum með umsókn félagsins, dags. 14. október 2016, sagði eftirfarandi:

„Með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007, útnefndi Póst- og fjarskiptastofnun Mílu með alþjónustuskyldu að því er varðar tengingu við almenna talsímanetið. Útnefningin hefur verið framlengd nokkrum sinnum og nú síðast með ákvörðun nr. 4/2016.

Í ákvörðuninni segir að tengingin skuli vera til þess fallin að hægt sé að bjóða almenna talsímaþjónustu sem og gagnaflutningsþjónustu með að lágmarki 128 kb/s flutningsgetu og að útnefningin nái til alls landsins.

Í þessu felst að Mílu er skylt að bjóða alls staðar á landinu tengingar við almenna talsímanetið sem geta borið að lágmarki 128 kb/s gagnaflutningsþjónustu. Í yfirgnæfandi tilvika er þessi þjónusta í boði í gegnum koparheimtaugar, en fellur undir markað 4 (áður markað 11) samkvæmt eldri tilmælum ESA og er undir eftirliti Póst- og fjarskiptastofnunar.

Framangreind alþjónusta sem Mílu er gert að veita er rekin með mjög miklu tapi á flestum stöðum utan höfuðborgarsvæðisins og er því að mati Mílu ósanngjörn byrði á fyrirtækinu í skilningi fjarskiptalaga, eins og nánar er rökstudd hér á eftir. Með vísan til 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 fer Míla þess hér með á leit að Mílu verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem hér um ræðir.“

Einnig vísaði Míla til þess að útreiknað verð fyrir heimtaugar væri of lágt þar sem heimtaugum fækki hratt og kostnaður hækki á meðan kostnaðargreiningar væru til meðferðar hjá PFS.

Umsókn Mílu hljóðaði upp á 291.953.510 kr. vegna tapreksturs á koparheimtaugakerfi Mílu á 165 stöðum um landið, en kerfið er til að tengja notendur við almenna talsímanetið.

² Þegar talað er um Mílu í ákvörðun þessari getur í sumum tilvikum einnig verið átt við Símann, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2013, sbr. ákvörðun PFS nr. 8/2017, þar sem kveðið er á um að líta beri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu með tilliti til umsóknar þessarar.

1.3 Ákvörðun PFS nr. 8/2017

PFS sendi Mílu bréf, dags. 24. mars 2017, þar sem m.a. var bent á að í ákvörðun PFS nr. 29/2013 væru að finna umfjöllun um hvernig umsókn um framlag úr jöfnunarsjóði þyrfti að vera úr garði gerð til að hægt væri að ljúka efnismeðferð málsins. Vísaði stofnunin m.a. til þess að líta bæri á Mílu hf. og Símann ehf., sem eina efnahagslega einingu m.t.t. umsóknarinnar. Þetta þýddi m.a. að sú framlegð sem Síminn hefði af viðkomandi tengingum þyrfti að koma til frádráttar mögulegu alþjónustuframlagi, þ.á.m. tekjur vegna síma-, internet- og sjónvarpsþjónustu. Einnig var vísað til sjónarmiða í tengslum við útreikninga á markaðshag og hvernig mat á ósanngjarnri byrði ætti að fara fram.

Míla mótmælti skilningi PFS á ákvörðun stofnunarinnar nr. 29/2013 og taldi m.a. að aðstæður væri ekki sambærilegar. Krafðist Míla þess að PFS tæki fyrirbyggjandi umsókn til sjálfstæðrar efnismeðferðar, með hliðsjón af þeim aðstæðum og forsendum sem nú eru fyrir hendi.

Um þetta sagði PFS í ákvörðun stofnunarinnar nr. 8/2017:

„PFS getur getur ekki fallist á með Mílu, að aðstæður séu ekki sambærilegar í þessum tilvikum. Bæði tilvikin eiga rót að rekja til sömu aðstæðna, þ.e. skyldu Mílu til að útvega tengingar um land allt. Jafnframt hefur lagaumhverfið ekki tekið neinum breytingum frá árinu 2013 þegar fyrri umsókn Mílu var til meðferðar hjá PFS. Það eina sem er frábrugðið er árið sem nú er sótt um framlag fyrir af hálfu Mílu, þ.e. 2017, í stað 2013 í hinni fyrri umsókn.

Þetta breytir hins vegar ekki því að hin nýja umsókn Mílu fær sjálfstæða og efnislega meðferð af hálfu stofnunarinnar. PFS hefur hins vegar áður tekið formlega efnislega afstöðu til nokkurra atriða, t.d. að líta beri á Símann og Mílu sem eina efnahagslega einingu, til hvaða tekna beri að taka tillit til, markaðshagur o.fl. Í ljósi hinnar fyrri niðurstöðu taldi PFS rétt að gefa Mílu tækifæri til að bæta úr þeim annmörkum sem stofnunin taldi vera á hinni nýju umsókn m.a. til að hægt sé að halda áfram með málið og þar með komast að hinni endanlegu niðurstöðu um mögulegt framlag til handa Mílu úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Af þeim skýringum sem fram koma í bréfi Mílu ehf., dags. 28. apríl sl. má ráða að Míla telur sér ekki skylt að veita hinar umbeðnu upplýsingar og/eða útreikninga.

Þá telur PFS einnig í samræmi við almenna stjórnsluframkvæmd að stofnunin sé sjálf bundin af hinni fyrri niðurstöðu í ákvörðun nr. 29/2013, enda í raun ekkert það framkomið af hálfu Mílu sem breytir þeirri niðurstöðu sem þar kemur fram, sbr. til hliðsjónar úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 7/2015. Í úrskurðinum var staðfest að málsaðili geti ekki byggt á málsástæðum sem þegar væri búið að taka efnislega afstöðu til með ákvörðun, en í úrskurðinum segir eftirfarandi:

„Tekið skal fram að í ákvörðun PFS nr. 18/2013, voru sömu forsendur lagðar til grundvallar við mat á alþjónustubyrði og í hinni kærðu ákvörðun. Líkt og áður greinir var sú ákvörðun ekki kærð og hefur hún því gildi að lögum gagnvart kæranda.“

Með vísun til ofangreinds er því óhjákvæmilegt annað en að vísa erindi Mílu frá stofnuninni.“

Ákvörðun stofnunarinnar var ekki kærð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, né var hún borin undir dómstóla, sbr. heimild í 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003. Verður því að ætla að niðurstaða PFS, um þá þætti málsins sem fjallað var um í ákvörðun PFS nr. 8/2017, sbr. ákvörðun stofnunarinnar nr. 29/2013, sé endanleg.

1.4 Framhald málsins

Í kjölfarið á frávísun málsins frá PFS voru haldnir nokkrir fundir þar sem fulltrúar PFS og Mílu hittust og farið var yfir mögulegt framhald málsins. Niðurstaða þeirra funda var að Míla óskaði eftir frekari leiðbeiningum, en fram komu í ákvörðun PFS nr. 29/2013, á því hvernig umsókn þyrfti að vera úr garði gerð til að mögulegt væri að komast að efnisúrlausn málsins.

Í framhaldinu sendi PFS eftirfarandi leiðbeiningar með tölvupósti þann 7. mars 2018, um hvaða atriði þyrftu, að hennar mati, að koma fram í umsókn Mílu:

„Tenging skv. alþjónustukvöð

- 1. Byrjað er að finna út hvort um neikvæða afkomu sé að ræða á heimtaugaraðgangi (access line) á einstökum MDF svæðum (umflýjanlegur kostnaður vs. Stofn- og leigutekjur heimtauga) í samræmi við nettókostnaðaraðferð.*
- 2. Ef aðgangur að koparheimtaugum á einstaka heimtaugasvæði er með neikvæðri afkomu þá er komin forsenda þess að til greina komi að meta viðkomandi svæði sem svæði þar sem byrði getur verið fyrir hendi.*

Þjónusta yfir tengingu

- 3. Á móti framangreindu tapi er reiknuð afkoma vegna almennrar talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu yfir koparheimtaugar á viðkomandi MDF svæði (umflýjanlegur kostnaður – brottfallnar tekjur), sem kemur til hækkunar eða lækkunar á beinum nettókostnaði.*
- 4. Þá kemur jákvæð framlegð Símasamstæðunnar vegna annarra þjónustu sem veitt er um tenginguna á markaðslegum forsendum, svo sem sjónvarpsþjónustu, til lækkunar á beinum nettókostnaði.*
- 5. Ef afkoma af heimtaugaraðgangi á viðkomandi MDF svæði er neikvæð að teknu tilliti til framlegðar af veittri þjónustu yfir koparheimtaugar á svæðinu, þá er um beinan nettókostnað (direct net cost) að ræða á því svæði. Ef afkoman er hins vegar jákvæð á viðkomandi svæði þá er því svæði slepptu í mati á beinum heildar nettókostnaði.*
- 6. Hvert MDF svæði er metið með tilliti til þess hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustuskyldu án alþjónustuskyldu.*
- 7. Ef beinn nettókostnaður sýnir neikvæða afkomu á viðkomandi MDF svæði, þá þarf að meta markaðsávinning samstæðunnar af veitingu þjónustu yfir heimtaugarnar. Ef afkoman er hins vegar jákvæð þá er viðkomandi svæði ekki tekið*

með í mati á byrði. Taka þarf tillit til markaðsávinnings og draga frá til að fá fram niðurstöðu um nettókostnað (net cost). Tekið er m.a. tillit til framkvæmdar á EES svæðinu við mat á markaðsávinningsi.

8. Ósanngjörn byrði: *Ef tap er samkvæmt útreikningi á nettókostnaði vegna alþjónustu þá metur PFS hvort um ósanngjarna byrði er að ræða.*“

1.5 Uppfærð umsókn Mílu, dags. 11. maí 2018

Í framhaldi af leiðbeiningum sem getið er um hér að ofan barst PFS uppfærð umsókn þar sem að mati Mílu tekið hafði verið tillit til þeirra leiðbeininga sem félaginu höfðu borist frá PFS. Umsóknin var síðan uppfærð á ný með tölvupósti Mílu, dags. 20. júlí 2018, eftir að greining Símans lá fyrir, sjá nánar kafla 3.

Jafnframt kom fram að félagið óskaði eftir heimild til að leggja fram skýrslu löggilts endurskoðanda þegar PFS hafði yfirfarið útreikninga og lagt fyrsta mat á útreikniaðferðina. Að mati Mílu verða þeir útreikningar sem farið er yfir réttari og á endanlegu formi.

Einnig óskaði Míla eftir að upplýsingar merktar með hornklofa [] og skáletraðar verði meðhöndlaðar sem trúnaðarupplýsingar með vísan til 17. gr. stjórnarsýslulaga og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Auk þess er óskað eftir að allar fjárhæðir og töflur í greinargerð þessari verði meðhöndlaðar sem trúnaðarupplýsingar

Eftir endurútreikninga, í framhaldi af greiningu Símans, hljóðaði umsóknin upp á að nettókostnaður Mílu væri 67.235.868 kr. vegna rekstur á koparheimtaugakerfi á 103 stöðum um land allt, en koparheimtaugakerfið er m.a. notað sem tenging við almenna talsímanetið og fyrir gagnaflutning með DSL tækni.

Í kafla 2 er að finna nánari umfjöllun Mílu um forsendur umsóknarinnar.

1.5.1 Bréf Mílu, dags. 27. júní 2018

Með bréfi Mílu, dags. 27. júní 2018, til PFS lýsti fyrirtækið yfir ýmsum vandkvæðum við að þurfa að reida sig á upplýsingagjöf frá Símanum við miðlun upplýsinga til stofnunarinnar. Á sama tíma og ákveðinn aðskilnaður gildir á milli fyrirtækjanna með tilliti til stjórnarsýsluframkvæmdar stofnunarinnar og Samkeppniseftirlitsins.

Jafnframt hafi Síminn bent á að þó að PFS liti á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu í fyrirliggjandi samhengi þá virðist þessa sjónarmiðs ekki gæta í öðru samhengi, t.d. greiði félögin í jöfnunarsjóð sem tvö aðskilin fyrirtæki. Einnig var óskað eftir að PFS rökstyddi hvernig það fái samrýmst, að líta á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu vegna framlags úr jöfnunarsjóði en aðskilin fyrirtæki vegna innheimtu sama sjóðs.

1.5.2 Bréf Póst- og fjarskiptastofnunar, dags. 2. júlí 2018

Í tilefni af bréfi Mílu, dags. 27. júní 2018, taldi PFS rétt að reifa á ný nokkur sjónarmið í tengslum við umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

„Eins og Míla bendir réttilega á var það niðurstaða PFS í ákvörðun stofnunarinnar nr. 29/2013 að líta bæri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu að því er varðaði umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Í ákvörðun nr. 8/2017 var byggt á þeirri niðurstöðu og umsókn Mílu vísað frá, þar sem hún var haldin sama annmarka.

Óumdeilt ætti því að vera að í dag liggur fyrir afdráttarlaus og endanleg niðurstaða um að líta ber á fyrirtækin sem eina efnahagslega einingu að því er varðar umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði. Engin þörf, né nauðsyn, er til þess af hálfu PFS, að fara að rökstyðja á ný af hverju stofnunin telur að svo sé, enda tala tilvitnaðar ákvarðanir sínu máli. Engin rökbundin nauðsyn stendur því til þess að taka afstöðu til þeirra sjónarmiða Símans sem Míla bendir á, s.s. um mögulega aðildarstöðu, framkvæmd við innheimtu í jöfnunarsjóð og fl.

Í hinni uppfærðu umsókn Mílu, dags. 11. maí 2018, kom m.a. fram að Síminn myndi senda stofnuninni sérstakan viðauka við umsóknina þar sem gerð yrði grein fyrir þeim útreikningum sem líta að þætti Símans. Stofnunin og Míla/Síminn hafa átt í tölvupóstsamskiptum vegna þessa þar sem síðast kom fram, af hálfu Símans, að útreikningarnir „viðaukin“ væri í lokayfirlestri og upplýsingarnar væru væntanlegar innan skamms. Í ljósi þessa kemur nokkuð á óvart að Míla sjái nú allt í einu ástæðu til að bera fyrir sig vankanta við að útvega umbeðnar upplýsingar.

Þá er einnig rétt að benda á að stofnunin hefur litið svo á að umbeðnar upplýsingar/rökstuðningur sem í dag vantar með umsókn Mílu komi beint frá Símanum, án sérstakrar milligöngu Mílu. Símanum ætti því að vera í lófa lagið, að óska eftir að tiltekna upplýsingar skuli njóta trúnaðar gagnvart Mílu ef hann kys svo. PFS telur sig vera fyllilega í stakk búna til að gæta að nauðsynlegum trúnaði á milli umræddra félaga innan samstæðunnar og telur sig ekki þurfa að ráðfæra sig við samkeppniseftirlitið hvað þetta varðar.

Því telur PFS enga þörf á að stofnunin staðfesti að engir meinbugir séu á þessari upplýsingarmiðlun. PFS lítur svo á að sú staðfesting liggi þegar fyrir, sbr. ákvarðanir PFS nr. 29/2013 og 8/2017.

Símanum var einnig sent afrit af umræddu bréf og fyrirtækinu gert að skila umbeðnum upplýsingum fyrir 16. júlí 2018. Ef engar upplýsingar bærust var upplýst um að stofnunin myndi þá líta svo á að Míla hefði fallið frá umsókn sinni. Með bréfi Símans, dags. 20. júlí 2018 bárust síðan umbeðnir útreikningar Símans. Í kafla 3, sem og viðauka I, er gert grein fyrir þessum útreikningum sem og niðurstöðu Símans. Í framhaldinu uppfærði Míla einstakar tölur í þeirri umsókn sem sent var þann 11. maí 2018 og nánar er gert grein fyrir í kafla 2

1.5.3 Einstakar fyrirspurnir PFS

Í tölvupósti PFS dags. 3. október 2018 óskaði PFS eftir skýringum á kostnaði vegna leigulína á stöðum þar sem engar skráðar tekjur voru.

Í svari Mílu, dags. 10. október 2018, kom eftirfarandi fram:

Kópasker: Um er að ræða viðgerð á endabúnaði hjá [...]³. Tekjurnar voru skilgreindar hjá mér á Húsavík, en hefði átt að vera Kópasker. Samtals námu þær [...]kr.

Hrísey: Um er að ræða 64 Kb/s fyrir [...], ekki hafði verið rukkað fyrir leigulínuna, aðeins Stofnlínuna. Kostnaðurinn er kaup á heimtaugum, þannig að tekjurnar eru á móti í útreikningi á heimtaugunum (nettó eru áhrifin því 0)

Sandvík: Um er að ræða Stofnlínusamband, en hér er verið að rukka heimtaugar, sem ekki hefði átt að rukka. Tekjurnar eru hins vegar á móti í útreikningnum á heimtaugum og því nettó áhrif 0.

Skútustaðir: Kostnaður vegna niðurtöku á búnaði

Varmahlíð: Hér er um að ræða samband fyrir [...]. Ekki var rukkað fyrir leigulínu í aðgangsneti eins og hefði átt að ger, heldur eingöngu Stofnlínur og krossstengingar. Kostnaðurinn sem bókaður er samanstendur af kaupum á heimtaugum, [...] kr. (kemur á móti sem tekjur í útreikningi á heimtaugum). Annar kostnaður nemur [...] kr. og er vegna niðurtöku á búnaði.

Hestgerði: Hér er um að ræða kaup á heimtaug [...] kr. (tekjur eru á móti í útreikningi á heimtaugum og áhrif því 0). Þessa heimtaug hefði ekki átt að rukka. [...]

Hörðuból: Um er að ræða 64 Kb/s fyrir [...], ekki hafði verið rukkað fyrir leigulínuna, aðeins Stofnlínuna. Kostnaðurinn er kaup á heimtaugum, þannig að tekjurnar eru á móti í útreikningi á heimtaugunum (nettó eru áhrifin því 0)

Rif: Kostnaðurinn er vegna niðurtöku á búnaði

Öxl: Hér er um að ræða kostnað vegna bilunar á fjölsíma [...]. Þessi kostnaður hefði átt að tilheyra koparheimtaugum

Þykkvibær: Kostnaðurinn er vegna skoðunar á sambandi við [...]. Leigulínutekjurnar voru skilgreindar sem þéttbýli (annar endinn var í póstnúmeri 105) en þær voru samtals [...] kr. þannig að þessi staður ætti að falla út.

Pétursey: Kostnaðurinn tilheyrir líklega stofnnetinu (verið að flytja til snúru innan símstöðvar), þarf að taka út úr greiningunni.

Í tölvupósti, dags. 10. október 2018, óskaði PFS eftir leiðréttingu á kostnaðarlíkani Mílu vegna ofangreindra athugasemda sem og fjárfestingu bitastraumspjónustu í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru kostnaðargreiningu Mílu á þeim markaði.

³ Upplýsingar innan hornklofa eru felldar brott vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa hér að neðan.

1.5.4 Uppfært kostnaðarlíkan Mílu þann 17. október 2018

Þann 17. október 2018 lagði Míla fram leiðrétt kostnaðarlíkan fyrir útreikninga á nettókostnaði í samræmi við tölvupóst PFS þann 10. október 2018.

Með þeim breytingum sem gerðar voru á útreikningunum í umsókninni var það niðurstaða Mílu að nettókostnaður væri 67.105.939 kr. vegna rekstur á koparheimtaugakerfinu á 103 stöðum.

Afstaða PFS til umsóknar Mílu byggir á þessum útreikningum Mílu á nettókostnaði.

2 Nánar um uppfærða umsókn Mílu, dags. 11. maí 2018

Í umfjölluninni hér að neðan hefur verið tekið tillit til þeirra breytinga sem Míla hefur gert á umsókn sinni, í kjölfarið á upplýsingum frá Símanum sem og einstökum leiðréttingum á tölum sem komu í framhaldi af yfirferð PFS yfir þau gögn sem liggja umsókninni til grundvallar. Útreikningar Mílu voru síðast uppfærðir þann 17. október 2018.

2.1 Almenn umfjöllun Mílu

Í umfjöllun Mílu að því er varðar kröfu fyrirtækisins um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu var vísað til þess að lagðir væru nú fram nýir útreikningar á afkomu Símasamstæðurnar vegna koparheimtauga og þeirrar þjónustu sem veitt væri yfir heimtaugarnar hjá Mílu og Símanum.

Við útreikning á kostnaði við hverja símsstöð væri leitast við að byggja á sömu aðferðarfræði og áður hefur verið viðhöfð við kostnaðargreiningar þar sem því er við komið. Byggt er á rekstrarkostnaði og rekstrartekjum ársins 2017. Kostnaður við fjárfestingar er reiknaður með sömu aðferðarfræði og í kostnaðargreiningum Mílu og Símans.

2.1.1 Útreikniaðferð

Í umsókninni er vitnað til eftirfarandi leiðbeininga PFS, sem lagðar voru fram á fundi 7. mars 2018 um útreikninga á nettókostnaði og að fyrirtækið hafi lagt þá til grundvallar:

„Tenging skv. alþjónustukvöð

1. Byrjað er að finna út hvort um neikvæða afkomu sé að ræða á heimtaugaraðgangi (access line) á einstökum MDF svæðum (umflýjanlegur kostnaður vs. stofn- og leigutekjur heimtauga) í samræmi við nettókostnaðaraðferð.
2. Ef aðgangur að koparheimtaugum á einstaka heimtaugasvæði er með neikvæðri afkomu þá er komin forsenda þess að til greina komi að meta viðkomandi svæði sem svæði þar sem byrði getur verið fyrir hendi.

Þjónusta yfir tengingu

3. Á móti framangreindu tapi er reiknuð afkoma vegna almennrar talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu yfir koparheimtaugar á viðkomandi MDF svæði (umflýjanlegur kostnaður – brottfallnar tekjur), sem kemur til hækkunar eða lækkunar á beinum nettókostnaði.

4. Þá kemur jákvæð framlegð Símasamstæðunnar vegna annarra þjónustu sem veitt er um tenginguna á markaðslegum forsendum, svo sem sjónvarpsþjónustu, til lækkunar á beinum nettókostnaði.
5. Ef afkoma af heimtaugaraðgangi á viðkomandi MDF svæði er neikvæð að teknu tilliti til framlegðar af veittri þjónustu yfir koparheimtaugar á svæðinu, þá er um beinan nettókostnað (direct net cost) að ræða á því svæði. Ef afkoman er hins vegar jákvæð á viðkomandi svæði þá er því svæði slepptu í mati á beinum heildar nettókostnaði.
6. Hvert MDF svæði er metið með tilliti til þess hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu.
7. Ef beinn nettókostnaður sýnir neikvæða afkomu á viðkomandi MDF svæði, þá þarf að meta markaðsávinning samstæðunnar af veitingu þjónustu yfir heimtaugarnar. Ef afkoman er hins vegar jákvæð þá er viðkomandi svæði ekki tekið með í mati á byrði. Taka þarf tillit til markaðsávinnings og draga frá til að fá fram niðurstöðu um nettókostnað (net cost). Tekið er m.a. tillit til framkvæmdar á EES svæðinu við mat á markaðsávinningsi.
8. Ósanngjörn byrði: Ef tap er samkvæmt útreikningi á nettókostnaði vegna alþjónustu þá metur PFS hvort um ósanngjarna byrði er að ræða.“

2.1.2 Umflýjanlegur og óumflýjanlegur kostnaður

Um þá afstöðu PFS að kostnaður vegna yfirstjórnar- og stoðdeilda eigi ekki nema að mjög litlu leyti að teljast umflýjanlegur, sagði Míla:

„Í þessu sambandi þarf að athuga að eðli þessa kostnaðar er mismunandi. Hér er um að ræða tap sem situr eftir á stoðdeildum í lok árs. Ef allir starfsmenn seldu vinnu sína út á afkomueiningar rétt og tímataxti væri rétt verðlagður ætti ekki að vera neitt tap til staðar á flestum deildum sem þyrfti að deila út á afkomueiningar. Bókhald Símans og Mílu er byggt þannig upp að launakostnaður og annar starfsmannatengdur kostnaður er bókaður á deildir og starfsmenn selja síðan vinnu sína út í verkboðhaldi. Flestar deildirnar vinna oft eingöngu við ákveðnar afkomueiningar. Hér er m.a. um að ræða deildir eins og Grunnkerfi og Framkvæmdir, sem vinnur við aðgangsnetið, Aðgangskerfi sem vinnur við bitastraumsþjónustu, Kerfisrekstur sem vinnur við Stofnnetið og fasteignir sem vinnur við hýsingu. Sama á við um deildir innan Símans.

Aðrar deildir eru hefðbundnar stoðdeildir sem vinna þvert á afkomueiningar, eins og skrifstofa framkvæmdarstjóra, sala, fjármál og lögfræðisvið. Tap af þessum deildum má flokka að stærstum hluta sem óumflýjanlegan.“

Síðan segir Míla:

„Við útreikning á kostnaði er því tekið mið af eðli kostnaðar þegar metið er hvort um umflýjanlegan eða óumflýjanlegan kostnað er að ræða.“

2.1.3 Hýsing og leigulínur

Um hvernig eigi að líta á kostnað vegna hýsingar og leigulína vísar Míla í minnisblað sem sent var Mílu þann 2. mars 2018, þar sem eftirfarandi kemur fram:

„Einnig ber að líta til Símasamstæðunnar í heild við útreikninga á umflýjanlegum kostnaði vegna þjónustu sem seld er milli sviða/fyrirtækja innan samstæðunnar. Dæmi um þetta er kostnaður við hýsingu sem metinn er hjá Símanum 100% umflýjanlegur. Það sama á við um aðgang að tengigrindum og stofnlínusamband, sbr. bls. 18. í umsókninni. PFS vísar í þessu sambandi í texta umsóknarinnar undir liðnum Talsímaþjónusta í smásölu á bls. 19.“

Míla bendir hér á að kostnaður vegna aðgangs að tengigrindum reiknast sem tekjur hjá koparheimtaugum og því nettast þessi kostnaður út í greiningunni.

Um hýsingu og leigulínur horfir málið hins vegar öðruvísi við að mati Mílu þar sem um er að ræða leigu innan samstæðu frá afkomueiningum sem eru utan aðgangsnetsins.

Um mat Símans á umflýjanlegum kostnaði segir Míla:

Við mat á umflýjanlegum kostnaði metur Síminn réttilega að ofangreindir liðir séu 100% umflýjanlegur kostnaður enda mun talsíma- og gagnaflutningsþjónusta ekki þurfa að standa straum af þessum kostnaði ef þjónusta yrði lögð niður á viðkomandi stað. Míla telur eðlilegast að miða við opinber leiguverð á hýsingu og leigulínum við útreikningana. Að öðrum kosti þyrfti að reikna út sérstakar leigulínur og hýsingu sem kostnað af alþjónustu og við það yrði umsóknin enn flóknari en nú er. Má í þessu sambandi benda á að útreikningur á nettókostnaði er eftirfarandi:

- +Kostnaður við heimtaugar hjá Mílu
- Heimtaugaleiga, stofngjald
- Framlegð af bitastraumsþjónustu Mílu
- Framlegð þjónustu Símans yfir tengingar í smásölu
- Markaðsávinningur

Að mati Mílu kemur hvergi fram að taka þurfi á einhvern hátt tillit til samstæðunnar í heild varðandi hýsingu og leigulínur, enda sé leiga á þessari þjónustu eins og hver annar kostnaður við það að veita þjónustu samkvæmt alþjónustukvöð.

Telur Míla því rétt og eðlilegt að meðhöndla sölu frá þessum afkomueiningum eins og um sölu frá utanaðkomandi aðila væri að ræða, enda þurfi þessir þjónustuflokkar ekki að vera í eigu samstæðunnar. Ef svo bæri undir gæti samstæðan keypt þessa þjónustu frá utanaðkomandi aðila. Einnig séu þessar vörur undir verðkvöð og leiguverð byggt á kostnaðarverði og leiga innan samstæðu á nákvæmlega sama verði og með sömu skilmálum og til annarra aðila.

2.2 Vegið meðaltal fjármagnskostnaðar

Í umsókn Mílu kemur fram að WACC útreikningar miði við 7,1%, eða það sama og í þeim kostnaðargreiningum sem nú séu til umfjöllunar hjá PFS.

2.3 Nettó kostnaður koparheimtauga Mílu

Míla telur upp að í hinni endurgerðu umsókn eru nú eftirtalin Excel skjöl og undir skjöl sem bera eftirfarandi heiti⁴:

„Alþjónusta heimtaugar-samantekt-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

Í skjalinu er að finna samantekt á rekstrarkostnaði, kostnaði við fjárfestingar og tekjum af heimtaugum:

„Alþjónusta-Heimtaugar-Tekjur-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018.“

„Alþjónusta heimtaugar-rekstrarkostnaður -endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

„Alþjónusta-heimtaugar-Fjárfestingar-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

2.3.1 Tekjur

Tekjur Mílu á hverja símstöð miða við allt árið 2017.

Yfirlit yfir ytri og innri tekjur heimtauga eru tilgreindar í Excelskjalinu: *„Alþjónusta-Heimtaugar-Tekjur-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018.“*

2.3.2 Árgreiðsla fjárfestinga

Í Excelskjalinu *„Alþjónusta-heimtaugar-Fjárfestingar-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018.“* er yfirlit yfir fjárfestingu í koparkerfinu á hverju símstöðvarsvæði sem og sundurliðun á fjárfestingum Mílu á hverja símstöð.

Tekur Míla fram að sundurliðun fjárfestinga á símstöðvar sé gerð með sama hætti og í upphaflegu umsókninni að öðru leyti en því að fjárfestingar á Reykjanesi séu nú sundurliðaðar niður á símstöðvar.

Einnig vísar Míla til ákvörðunar nr. 29/2013, þar sem fram kemur að til að PFS gæti tekið afstöðu til kostnaðar við alþjónustu hjá Mílu þyrfti stofnunin lista yfir fjárfestingar sem tilheyra hverju svæði (tengigrind/símstöð) ásamt upplýsingum um kaupverð, dagsetningu kaupa, líftíma, uppsafnaðar afskriftir, bókfært virði og árgjald.

Um þetta segir Míla:

„Í skjölunum sem fylgja umsókn þessari er að finna lista yfir fjárfestingar niður á símstöðvar og kaupár. Fjárfestingarnar eru framreiknaðar eftir sömu aðferðarfræði og hefur verið notuð í kostnaðargreiningum á heimtaugarkerfinu og reiknuð árgreiðsla eftir sömu aðferð. Afskriftartími í bókhaldi er 20 ár. Það að gefa nánari upplýsingar varðandi bókfært virði og uppsafnaðar afskriftir hefur ekki tilgang að mati Mílu, enda getur PFS áætlað þær fjárhæðir út frá þeim upplýsingum sem hér hafa verið gefnar. Enn fremur er rétt að benda á að í

⁴ Hluti þeirra skjala sem tilgreindur er hér að neðan var uppfærður 17. október 2018. Í viðauka III er listi yfir Excel-skjöl sem bærust PFS þar sem tilgreindar eru uppfærslur á skjölunum.

kostnaðargreiningum Mílu eru fjárfestingarnar framreiknaðar til að leggja mat á núvirði þeirra enda er það réttur mælikvarði á núvirði fjárfestinganna sérstaklega þegar um er að ræða langtímafjárfestingar.“

2.3.3 Rekstrarkostnaður (án afskrifta og vaxta)

Útreikninga á rekstrarkostnaði er að finna í skjalinu „Alþjónusta heimtaugar-Rekstrarkostnaður-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

Um hann segir Míla:

„Rekstrarkostnaði er skipt í beinan kostnað og óbeinan kostnað. Í köflunum hér á eftir er fjallað um útreikning á kostnaði Mílu. Míla hefur skilað PFS nokkrum kostnaðargreiningum á koparheimtaugum. Stofnuninni er því vel kunnugt um það hvernig uppbyggingu bókhalds Mílu er háttað. Vísar Míla til kostnaðargreininganna varðandi almenna uppbyggingu og umfjöllun um kostnað.“

Tiltekur Míla síðan rekstrarkostnað á árinu 2017 í koparheimtaugakerfinu án afskrifta og vaxta⁵:

	2017
Beinn kostnaður.....	[...]
Óbeinn kostnaður.....	[...]
Ekki með.....	[...]
	<hr/>
	[...]

Í „hreyfingarlista“ í Excel skjalinu er listi þar sem kostnaði er skipt niður á símsstöðvar.

2.3.3.1 Beinn rekstrarkostnaður (án afskrifta og vaxta)

Samkvæmt Mílu nam beinn rekstrarkostnaður [...] m.kr. á árinu 2017. Þar af voru [...] m.kr. sem bókaðar voru beint á símsstöðvar.

	2017
Kostnaður beint á símsstöð.....	[...]
Kostnaður við Hönnun.....	[...]
Tíðnigjöld.....	[...]
Þjónustusamningar.....	[...]
Ísafjarðarsvæðið.....	[...]
Jöfnunar- og rekstrargjald.....	[...]
Þjónustustýring.....	[...]
Efni.....	[...]
Tryggingar.....	[...]
Línuúthlutun.....	[...]
NMS.....	[...]
	<hr/>
	[...]

⁵ Tölur í töflunum hér að neðan hafa tölur verið uppfærðar í samræmi við breytingar á kostnaðarlíkönum Mílu þar sem það á við. Útreikningum Mílu var síðast breytt 17. október 2018.

Míla skýrir ofangreinda liði á eftirfarandi hátt.

Um hönnun:

„Kostnaður við hönnun var að stórum hluta ekki færður beint á símsstöð heldur á sameiginleg verkefni fyrir landshluta. Hér er um að ræða kostnað sem tengist símsstöðvum beint, þar sem vinna hönnunar byggir á úthlutun verkefna, línubókhalda og hönnun verkefna. Þessum kostnaði var því skipt niður á símsstöðvar í viðkomandi landshluta. Miðaðist skiptingin við fjölda á hverri símsstöð þar sem rekstrarkostnaður (fyrir utan hýsingarkostnað) var til staðar. Það er því eingöngu gert ráð fyrir kostnaði við hönnun á þeim stöðum þar sem rekstrarkostnaður og þar með framkvæmd var til staðar.“

Tíðnigjöldum var skipt niður eftir fjölda örbylgna á hverri símsstöð.

Kostnaði við þjónustusamninga (án Akureyrar) var skipt jafnt á símsstöðvar eftir fjölda tenginga á þjónustusvæði viðkomandi samstarfsaðila.

Hluti kostnaðar við Vestfirði var ekki sundurliðaður beint á símsstöðvar. Þeim kostnaði var skipti eftir fjölda heimtauga á landshlutanum.

Jöfnunar- og rekstrargjaldi er skipti eftir fjölda heimtauga pr. símsstöð.

Kostnaði vegna þjónustustýringar, línuúthlutunar, trygginga og skráninga í NMS kerfið, var að sögn Mílu skipt á símsstöðvar hlutfallslega eftir fjölda heimtauga.

Jafnframt hafi nokkrir liðir, s.s. NMS, tryggingar, jöfnunar- og rekstrargjald og þjónustusamningar, í umsókninni frá 2016, verið flokkaðir sem óbeinn kostnaður, en réttari sé að tala hér um beinan kostnað, þar sem um er að ræða kostnað sem tengist beint símsstöðvum eða fjölda tenginga.

2.3.3.2 Óbeinn kostnaður

Við útreikninga Mílu á kostnaði pr. símsstöð þá er [...] m. kr. flokkaðar sem óbeinn kostnaður og þar af er umflýjanlegur kostnaður [...] m.kr.

Jafnframt bendir Míla á að stór hluti þessa kostnaðar (t.d. yfirstjórnunarkostnaður) dreifist á allar afkomueiningar Mílu og að hér sé aðeins um að ræða kostnað sem bókaður var á koparheimtaugakerfi Mílu. Stór hluti kostnaðar er því bókaður á aðrar afkomueiningar.

Umflýjanlegum kostnaði er samkvæmt Mílu dreift á símsstöðvar eftir tekjum af heimtaugum á árinu 2017.

Þessi kostnaður skiptist á eftirfarandi hátt:

	Óbeinn kostnaður	Umflýjanlegur kostnaður
Tölvu og hugbúnaðarkostnaður.	[...]	[...]
Innri vinna.....	[...]	[...]
Yfirstjórnarkostnaður.....	[...]	[...]
Kostnaður v. Birgðahalds.....	[...]	[...]
Markaðskostnaður.....	[...]	[...]
Annar kostnaður.....	[...]	[...]
	[...]	[...]

Félagið skýrir hvern lið á eftirfarandi hátt:

„Tölvu- og hugbúnaðarkostnaður er kostnaður við rekstur tölvukerfa Mílu. Meðal annars er hér um að ræða þjónustusamninga vegna tölvukerfis Mílu og reksturs þeirra. Stór hluti kostnaðarins er vegna reksturs NMS kerfis Mílu (Línubókhald). Við mat á því hvort tölvu og hugbúnaðarkostnaður sé umflýjanlegur kostnaður var tekið mið af því hvort kostnaður við rekstur tölvukerfanna myndi breytast við niðurlagningu þjónustu á alþjónustusvæðum.“

Niðurstaða félagsins var að þessi kostnaður væri ekki umflýjanlegur og var hann því ekki tekinn með í útreikningi í tengslum við kostnað af alþjónustu.

Innri vinna sem bókuð var á kostnaðarstöðina 61000 Aðgangsnét, alls [...] m. kr. Það er mat Mílu að af þeim séu [...] m. kr. umflýjanlegur kostnaður.

Innri vinna	
Óumflýjanlegur kostnaður	
Sala.....	[...]
UT.....	[...]
Innkaup og gæðamál.....	[...]
Fjármálasvið.....	[...]
Vaktborð.....	[...]
Annað.....	[...]
	[...]
Umflýjanlegur kostnaður	
Fjármálasvið.....	[...]
Sala.....	[...]
Verkstýring.....	[...]
	[...]

Samkvæmt Mílu var bókfærð vinna fjármálasviðs á koparkerfið [...] m.kr., sem skiptist í bókhaldsvinnu og ýmsar greiningar. Reikningarnir eru bókaðir beint á símsstöðvar og því umflýjanlegir. Kostnaður við greiningar er hér flokkaður sem óumflýjanlegur.

Um sölukostnað segir Míla:

„Kostnaður vegna Sölu sem bókaður er á „Aðgangsnét“ er [...] m.kr. Míla skiptir þessum kostnaði þannig að [...] m. kr. flokkist sem óumflýjanlegur kostnaður og [...] m.kr. sem umflýjanlegur kostnaður. Umflýjanlegur kostnaður er vegna sölu,

*vörustýringar, fyrirspurnar og leiðréttingar í skráningarkerfum. Óumflýjanlegur kostnaður er kostnaður vegna stjórnunar.*⁶

Kostnaður vegna UT, vaktborðs og innkaupa er flokkaður sem óumflýjanlegur kostnaður.

Kostnaður vegna verkstýringar er flokkaður sem umflýjanlegur kostnaður enda muni umfang vinnu við verkstýringar minnka ef svæðum fækkar.

Yfirstjórnunarkostnaður er [...] m.kr. og þar af óumflýjanlegur kostnaður [...] m.kr. Óumflýjanlegur kostnaður er samkvæmt Mílu að stærstum hluta vegna skrifstofu framkvæmdarstjóra. Annar yfirstjórnunarkostnaður er flokkaður sem umflýjanlegur, en um er að ræða kostnað vegna sölu- og tæknideildar sem að mati Mílu lækkar ef símsstöðum myndi fækka.

Línuúthlutun og kostnaður við birgðahald er umflýjanlegur kostnaður. Ef alþjónustusvæði er lagt niður hefur það bein áhrif á þennan kostnað.

2.3.3.3 Kostnaður sem ekki tilheyrir koparkerfinu beint

Þá bendir Míla á að um [...] m.kr. hafi verið kostnaður sem ekki tilheyrði koparkerfinu beint, s.s. kostnaður vegna tjóna sem að stærstum hluta er innheimtur sérstaklega, kostnaður vegna ljósleiðara var ranglega færður á kopar, kostnaður við tilboðsgerð og þróunarverkefni er hins vegar sleppt í útreikningum.

2.3.3.4 Heildarkostnaður án afskrifta og vaxta

Samkvæmt Mílu er heildar rekstrarkostnaður koparheimtaugakerfisins [...] m. kr.

2.3.4 Niðurstaða

Að teknu tilliti til tekna, árgreiðslu og rekstrarkostnaðar var það niðurstaða Mílu að neikvæð afkoma af koparheimtaugum væri á [...] símsstöðvasvæðum, samtals að fjárhæð [...] kr.

2.4 Nettókostnaður þjónustu yfir koparheimtaugar Mílu

2.4.1 Þjónusta hjá Mílu

Samkvæmt Mílu veitir félagið bitastraumsaðgang að koparheimtaugum og einnig eru koparheimtaugar nýttar undir leigulínur í aðgangsneti.

2.4.1.1 Bitastraumsaðgangur yfir koparheimtaugar Mílu

Míla lagði fram eftirfarandi skjöl sem sýna útreikninga Mílu á bitastraumsþjónustu yfir koparheimtaugar Mílu:

„Alþjónusta-xDSL-samantekt-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

„Alþjónusta-xDSL-Fjárfestingar-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

⁶ Leiðrétt í samræmi við tölvupóst frá Mílu, dags. 23. október 2018.

„Alþjónusta-xDSL-Rekstrarkostnaður-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

„Alþjónusta-xDSL-Tekjur-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

Útreikningar Mílu miðast við rekstrarkostnað og tekjur árið 2017 og árgreiðsla fjárfestinga er reiknuð með sömu aðferðarfræði og í kostnaðargreiningu á markaði 5.

Rekstrarkostnaður er heimfærður beint á símsstöðvar þar sem því er viðkomið. Kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra beint á símsstöðvar en telst vera umflýjanlegur kostnaður er skipt á símsstöðvar eftir eðli kostnaðar. Samkvæmt Mílu er kostnaðinum skipt í eftirfarandi þætti:

- Kaup á heimtaugum og skiptum aðgangi
- Aðgang að tengigrind og hýsingu
- Kaup á A3 flutning frá Símanum og Mílu
- Aðgang að 48 voltum
- Rafmagn
- Annar kostnaður
- Útdeildur kostnaður

Annar kostnaður nemi samtals [...] m.kr., þar af eru [...] m.kr. sem eru færðar beint á símsstöð og tekjufærsla færð á tapaðar kröfur og skatta upp á [...] m. kr. en sú tekjufærsla er ekki með í greiningunni. Eftir standi því, [...] m.kr. sem ýmist þarf að flokka niður á símsstöðvar eða er sleppt í útreikningnum, ef um er að ræða óumflýjanlegan kostnað.

Samtals nemur umflýjanlegur kostnaður að mati Mílu [...] m.kr.

Það fari eftir eðli kostnaðar hvernig best er að skipta þessum kostnaði s.s. eftir fjölda línukorta, fjölda lína eða hlutfallslega.

Eftirfarandi tafla sýnir hvaða kostnaður, að mati Mílu, teljist umflýjanlegur og hvernig eðlilegast sé að skipta honum.

	Hlutfall umflýjanli		Umflýjanlegur kostnaður
Vinnu skipt eftir fjölda línukorta:			
Vinna AK.....	[...]	[...]	[...]
Bókhald.....	[...]	[...]	[...]
Framkvæmdir.....	[...]	[...]	[...]
Eftirlit.....	[...]	[...]	[...]
Þjónustusamningar.....	[...]	[...]	[...]
Noc.....	[...]	[...]	[...]
	[...]		[...]
Skipta upp eftir búnaði pr. stað:			
Rekstur við heildsöluskipta.....	[...]	[...]	[...]
Skipta upp eftir fjölda notenda			
Rekstrar- og jöfnunargj. og skattar.....	[...]	[...]	[...]
Þjónustustýring.....	[...]	[...]	[...]
	[...]		[...]
Annar kostnaður			
Sala.....	[...]	[...]	[...]
UT vinna.....	[...]	[...]	[...]
Markaðs- og solumál.....	[...]	[...]	[...]
Tekju- og kostnaðareftirlit.....	[...]	[...]	[...]
Vinna vörustjóra.....	[...]	[...]	[...]
	[...]		[...]
Yfirstjórnar- og stoðeildakostnaður			
Kostn. v/Greiningardeilda.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/NOC.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/Framkvæmdastjóra og forstöðumanns.	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/Lögfræðideildar.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/Birgðahalds.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/bifreiðadeildar.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/upplýsingadeildar.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/ tölvubúnaðar vinnustöðva.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/Vöruþróunar.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/Sölu-og þjónustu án verslana.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/XDSL.....	[...]	[...]	[...]
Kostn. v/Framkvæmda.....	[...]	[...]	[...]
	[...]		[...]
Samtals kostnaður	[...]		[...]

Míla skýrir töfluna með eftirfarandi hætti:

„Kostnaði skipti eftir fjölda línukorta:

1. *Vinna AK:*

Hér er um að ræða vinnu starfsmanna Aðgangskerfa. Þetta er vinna sem deildin hefur skráð á Aðgangskerfi, þessi vinna er háð fjölda línukorta og í einhverjum tilvikum fjölda notenda og ISAM. Við teljum því eðlilegast að skipta kostnaðinum upp eftir fjölda línukorta.

2. *Vinna bókhalds, eftirlits og framkvæmda:*

Vinna bókhalds og framkvæmda er háð umfangi, á sama hátt og vinna Aðgangskerfa þar sem umsýsla bókhaldsins er meira tengd vinnu en ytra kerfi.

3. *Þjónustusamningar:*

Í þjónustusamningnum felst að hægt er að hringja inn vegna bílaðs búnaðar (ISAM), fá hugbúnaðarfærslur og viðgerð á búnaði. Þessi kostnaður er háður fjölda búnaðar og því eðlilegast að skipta þessum kostnaði eftir fjölda línukorta.

4. *Noc*

Hér er um að ræða vinnu Vaktborðs við xDSL., þ.e. innri sölu frá vaktborði yfir á xDSL. Vinna vaktborðs fyrir Mílu er háð fjölda búnaðar. Ef línukort t.d. bíla þarf að bregðast við.

Rekstur við heildsöluskipta:

Samkvæmt Mílu er eðlilegast er að skipta þessum kostnaði eftir búnaði pr. stað. Þó megi færa fyrir því rök að deila hærri hluta kostnaðar á landsbyggðina þar sem dýrara sé að viðhalda búnaði þar.

Kostnaði skipt eftir tekjum:

1. *Rekstrar- og jöfnunargjald og skattar*

Þessi kostnaður er háður tekjum og ber því að skipta í sama hlutfalli og tekjur pr. stað.

2. *Þjónustustýring*

Um er að ræða notendaaðstoð og því eðlilegast að skipta vinnunni eftir tekjum, enda sé beint samband á milli kostnaðar og fjölda lína.

Annar kostnaður:

Vinna starfsmanna við Sölu, kostnaði við markaðsmál, tekju- og kostnaðareftirlit og vörustjóra er að ákveðnu marki háður fjölda notenda. Gert er ráð fyrir að þessi kostnaður sé óumflýjanlegur og honum því sleppt í útreikningunum.

Yfirstjórnar- og stoðdeildarkostnaður:

Samkvæmt Mílu er hér um að ræða tap af deildum sem dreift er á Aðgangskerfin, þ.e. sá kostnaður sem situr eftir í deildum í lok mánaðar er deilt út á þjónustuþætti eftir mat á því hve stór hluti kostnaðar tilheyrir viðkomandi einingu. Bendir Míla á að tapið sem situr eftir í deildum sé miklu hærra en hér kemur fram, þar sem eingöngu sá hluti tapsins sem bókaður er á xDSL þjónustuna, er dreift á afkomueiningarnar eftir eðli kostnaðar. “

Í upphafi umfjöllunar Mílu um þennan kostnað kemur fram að PFS hafi bent á að stofnunin telji að kostnaður vegna yfirstjórnunar- og stoðdeilda sé ekki umflýjanlegur nema að takmörkuðu leyti.

Um þetta segir Míla:

„Rétt er að benda á að þrátt fyrir að það liggi tap á deildum þýðir það ekki endilega að um sé að ræða kostnað sem ekki tilheyrir ákveðnum rekstrarþætti eða um sé að ræða óumflýjanlegan kostnað. Nokkrar ástæður geta legið að baki tapinu. Til dæmis getur það skýrt tap að ákveðnir starfsmenn hafi ekki selt vinnu sína út í því mæli sem þeir hefðu átt að gera og einnig að vinnutaxtinn sem vinnan er seld út á sé of lágur. Að mati Mílu þarf því að taka mið af þessu við

mat á kostnaðinum. Tap af deildum sem vinna alfarið við aðgangskerfi er því að mati Mílu umflýjanlegur.

Tap af eftirfarandi deildum er að mati Mílu óumflýjanlegur kostnaður:

Framkvæmdarstjóri, lögfræðideild, upplýsingadeild, vörubrúun og sala. Þrátt fyrir að Míla flokki þennan kostnað sem óumflýjanlegan má færa rök fyrir að hluti þessa kostnaðar sé umflýjanlegur, t.d. ættu umsvif vörustjórnunar og sölu að minnka ef fjöldi tenginga fækkar.

Fjármálasvið:

Kostnaður vegna greiningadeilda er tap af Fjármálasviðinu. Eðlilegt er að miða við sama hlutfall og í millifærðri vinnu á milli bókhaldspáttar og tekju- og kostnaðareftirlit.

NOC, Bifreiðadeild, tölvubúnaður vinnustöðva og xDSL

1. Tap af Noc (Vaktborð) ætti að dreifa á sama hátt og vinnan hjá starfsmönnum Noc, þ.e. eftir fjölda ISAM.
2. Tap af birgðahaldi er vegna reksturs lagers. Stærð lagers er háð þeim búnaði sem þar er geymdur og auk þess vinnu við reksturs hans. Eðlilegast er að deila þessum kostnaði út eftir fjölda línukorta.
3. Tap af bifreiðadeild og tölvubúnaður vinnustöðva tengist vinnu starfsmanna Aðgangskerfa og deilist því út í sama hlutfalli og vinna starfsmanna deildarinnar. Ef staðir eru lagðir niður minnkar umfangið og þar með lækkar kostnaður.
4. Tap af xDSL er kostnaður vegna starfsmanna aðgangskerfa. Þessir starfsmenn vinna eingöngu við bitastraumsaðgang og er tapinu skipt á xDSL og GPON. Eðlilegt er að dreifa þessum kostnaði í sama hlutfalli og vinnan, þ.e. eftir fjölda línukorta enda myndu umsvif og þar með kostnaður lækka ef stöðum fækkar

Framkvæmdir:

Kostnaður vegna framkvæmda tilheyrir ekki aðgangskerfum og er því sleppt í útreikningum.“

2.4.1.2 Leigulínur í aðgangneti Mílu

Míla lagði fram eftirfarandi skjöl sem sýna útreikninga Mílu á leigulínubjónustu yfir koparheimtaugar Mílu:

„Alþjónusta-Leigulínur-samantekt-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

„Alþjónusta-Leigulínur-Fjárfestingar-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

„Alþjónusta-Leigulínur-Rekstrarkostnaður-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

„Alþjónusta-Leigulínur-Tekjur-endurgert maí 2018-sent PFS 11.5.2018“

Samkvæmt Mílu tóku útreikningar mið af rekstrarkostnaði og tekjum á árinu 2017 og árgreiðsla fjárfestingar er reiknuð með sömu aðferðarfræði og í kostnaðargreiningu á markaði 6.

Rekstrarkostnaður er sundurliðaður niður á símsstöðvar og þar sem ekki er hægt að heimfæra rekstrarkostnað beint á símsstöðvar er honum skipt niður á símsstöðvar eftir ákveðnum útreikniaðferðum.

Langstærsti hluti kostnaðarins er kostnaður við kaup á heimtaug sem er reiknaður sem tekjur við útreikning á kostnaði við heimtaugar.

Beinn rekstrarkostnaður við leigulínur og EYK-ar sambönd hefur verið færður á sameiginleg verkefni í verkþókhaldi, þ.e. kostnaðurinn var ekki færður á verknúmer sem tengist einni ákveðinni símsstöð. Hér sé um að ræða rekstrarkostnað vegna leigulína og EYK og því sé þessum kostnaði skipt eftir fjölda sambanda pr. stað.

Yfirstjórnunarkostnaður hafi verið [...] kr. aðallega vegna lögfræðideildar og skrifstofu framkvæmdarstjóra. Þessum kostnaði sé hins vegar sleppt í útreikningunum.

Jöfnunar- og rekstrargjaldi sé skipti eftir tekjum pr. símsstöð.

2.4.2 Þjónusta hjá Símanum

Í hinni uppfærðu umsókn er bent á að Síminn muni senda PFS sérstakan viðauka við umsóknina, þar sem gerð verði grein fyrir útreikningum ásamt því að útreikningum á Excel formi verði skilað.

2.5 Markaðsávinningur

Markaðs- og sölukostnaður vegna þjónustu yfir koparheimtaugar skiptist þannig:

	Talsímabjónusta heildsala	Talsímabjónusta smásala	Gagnaflutningur	Sjónvarpsþjónusta	Samtals
Beinn sölu- og markaðskostnaður	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Sameiginlegur kostnaður - S&M...	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
			Markaðsávinningur	54.289.967	

Míla bendir á að PFS leggi til að markaðsávinningurinn verði metinn 20% af viðeigandi markaðs- og sölukostnaði samstæðunnar, sem tekur mið af framkvæmd innan EES svæðisins (WIK og Cullen international). Markaðskostnaður nemi því 54.289.967 kr.

Útreikninga Mílu á markaðsávinningi er síðan að finna í skjalinu „Alþjónusta v. 2017-heildarskjal-sent PFS 11.5.2018“. Útreikningarnir voru síðar uppfærðir í Excel skjali sem sent var PFS þann 20. júlí 2018.

2.6 Niðurstaða

Í lok umsóknarinnar bendir Míla á að heildarútreikninga sé að finna í skjalinu „Alþjónusta v. 2017 Heildarskjal-sent PFS 11.5.2017“⁷. Síðan sagði Míla:

⁷ Útreikningarnir voru uppfærðir í excel skjali sem sent var með töluþósti, dags. 20. júlí 2018.

„Með vísan til alls framangreinds, telur Míla að ef taka eigi mið af afkomu Símasamstæðunnar af heimtaugum, eins og PFS hefur mælt fyrir um, eigi að leggja allar tekjur samstæðunnar af þjónustu yfir heimtaugar saman og öll gjöld af sömu þjónustu. Ef nettóafkoma er neikvæð á einstökum símstöðvarsvæðum, þá er sú fjárhæð grundvöllur fyrir styrk úr jöfnunarsjóði. Ekki eigi að skipta máli hvaðan afkoman kemur, þ.e. hvort hún er af koparheimtauginni eða öðrum þjónustubáttum.“

Eftir að Síminn hafði skilað sínum útreikningum, sem gerð er grein fyrir í viðauka I, skilaði Míla inn endurskoðuðum útreikningum í júlí 2018. Míla uppfærði síðan útreikninga síðan þann 17. október 2018. Niðurstaða útreikninganna er að neikvæð framlegð að fjárhæð 121.395.906 kr. er vegna koparheimtauga og þjónustu yfir þær á 103 stöðum. Markaðsávinningur er reiknaður 54.289.967 kr.

Míla sækir því um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu að fjárhæð 67.105.939 kr.

3 Útreikningar Símans

3.1 Útreikningar Símans

Með tölvupósti, dags. 13. júlí 2018, barst PFS yfirlit yfir afkomu Símans af þjónustu yfir koparheimtaugar, sbr. einnig bréfaskipti PFS við Mílu, sem gert er grein fyrir í kafla 1.5.1 og 1.5.2. Um er að ræða viðauka við umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Útreikningarnir eru sendir til samræmis við þá niðurstöðu stofnunarinnar að líta bæri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu við mat á umsókn Mílu.

Um þá niðurstöðu segir Síminn:

„Síminn ítrekar að með því að leggja fram umbeðin gögn felst á engan hátt samþykki félagsins á þeirri túlkun PFS á því að félögin myndi eina efnahagslega einingu. Með því að afhenda gögnin er Síminn eingöngu að tryggja að umsókn Mílu geti fengið efnislega afgreiðslu hjá stofnuninni.“

Síminn skýrði yfirferð félagsins með eftirfarandi hætti:

„Í viðaukanum er reiknuð afkoma Símans af þjónustu sem Síminn veitir yfir koparheimtaugar. Þjónustan sem Síminn veitir yfir koparheimtaugar er þrennskonar; talsímaþjónusta (heildasala og smásala), gagnaflutningsþjónusta og sjónvarpsþjónusta.“

Þess er óskað að upplýsingar sem merktar eru með hornklofa [] verði meðhöndlaðar sem trúnaðarupplýsingar með vísan til 17. gr. stjórnarsýslulaga og 2. mgr. 8. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Jafnframt er þess óskað að allar upplýsingar sem koma fram í meðfylgjandi vinnuskjölum (excelskjölum) verði meðhöndlaðar sem trúnaðarmál.“

Um eftirfarandi skjöl er að ræða „Síminn 2017 – Greining á rekstri yfir koparheimtaugar“ en þar er að finna allar forsendur og útreikninga vegna þeirrar þjónustu sem smásala Símans veitir yfir koparheimtaugar. Í sama skjali eru einnig samantekt á rekstri smásölu og heildsölu. Forsendur og útreikningar fyrir rekstur á talsímaþjónustu í heildsölu eru í skjalinu: „Talsímaþjónusta_heildsala_kostnaðargreining_2017“.

Í viðauka I er að finna yfirlit yfir útreikninga Símans.

4 Forsendur og niðurstaða PFS

4.1 Almennt

Í ákvörðun PFS nr. 8/2017 var það niðurstaða stofnunarinnar, að vísa umsókn Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu frá, sbr. 21. og 20. fjarskiptalaga. Ákvörðunin var ekki kærð, né borin undir dómstóla, eins og heimilt er samkvæmt 13. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003. Ákvörðunin bindur því hendur Mílu, sem og PFS, varðandi þau efnisatriði sem þar er fjallað um. Í köflunum hér að framan er gerð grein fyrir því ferli sem verið hefur í gangi frá því að Míla ehf. sótti um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Vikið er að fyrri útreikningum Mílu, þeim leiðbeiningum sem PFS hefur látið í té um hvernig stofnunin hefur talið að nálgast eigi viðfangsefnið. Útreikningum Símans ásamt því að gerð er grein fyrir þeim uppfærslum sem orðið hafa á einstökum tölum í umsókn Míla. Eins og sjá má á þeirri yfirferð hefur umsóknin tekið nokkrum breytingum frá því að Míla sótti fyrst um á haustmánuðum ársins 2016. Helgast það einkum af því að Míla hefur breytt nálgun sinni varðandi hvaða kostnaður telst umflýjanlegur, reiknaður hefur verið svokallaður markaðshagur Mílu/Símans, tekið hefur verið tillit til kostnaðar og tekna Símans af því að veita þjónustu yfir þær heimtaugar sem sótt er um framlag fyrir Einnig hafa verið gerðar nokkrar minniháttar leiðréttingar eftir ábendingar frá PFS eða að frumkvæði Mílu.

Af ofangreindu leiðir að umfjöllun PFS hér að neðan verður einskorðuð við þá uppfærðu umsókn Mílu sem barst þann 11. maí 2018, sem seinna var leiðrétt með útreikningum Mílu, með tölvupósti, dags. 20. júlí 2018, þar sem tekið var tillit til niðurstöðu Símans um kostnað og tekjur félagsins af veittri þjónustu í gegnum þær heimtaugar sem umsókn Mílu nær nú til. Þá voru útreikningar Mílu uppfærðir þann 18. október 2018 og miðast allar tölur hér að neðan við þá útreikninga.

Í viðauka III er að finna lista yfir endanlegar útgáfur þeirra skjala sem útreikningar Mílu byggja á.

Áður en farið er í að fjalla um einstaka þætti í umsókn Mílu er rétt að gera grein fyrir þeirri kvöð sem hvílir á Mílu og þeim lagaramma sem settur hefur verið um alþjónustu hér á landi.

4.2 Markmið fjarskiptalaga

Með lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, er stofnuninni falið það hlutverk að hafa umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála eftir því sem mælt er fyrir um í þeim lögum og öðrum. Í fjarskiptalögum er skýrt kveðið á um hvert markmið laganna er, en það er að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi, efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði auk þess sem íslenska ríkinu ber að tryggja eftir því sem unnt er að öllum landsmönnum bjóðist aðgangur að fjarskiptaþjónustu sbr. 1. gr. fjarskiptalaga.

Eru stofnuninni falin ýmis verkefni til þess að ofangreind markmið fjarskiptalaga nái fram að ganga s.s. að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu, hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta, stuðla að nýbreytni og tryggja að heildstæði og öryggi almennra fjarskiptaneta sé viðhaldið. Þá er tiltekið í 4. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna að stofnuninni

beri að gæta hagsmuna almennings með því m.a. að vinna að því að allir landsmenn eigi aðgang að alþjónustu. Til að uppfylla þetta verkefni sem stofnuninni er með lögum falið fellur það í hlut hennar að ákvarða umfang alþjónustu hér á landi og ákveða hvaða fjarskiptafyrirtæki eru útnefnd sem alþjónustuveitandi.

Í 6. tölul. 3. gr. fjarskiptalaga er að finna eftirfarandi skilgreiningu á alþjónustu. Þar segir:

„Alþjónusta: Afmarkaðir þættir fjarskipta af tilteknum lágmarksgæðum sem boðnir eru öllum notendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.“

Í IV. kafla fjarskiptalaga sem ber yfirskriftina *“Um alþjónustu og sértæka fjarskiptaþjónustu”* er nánar kveðið á um þá þætti fjarskiptaþjónustu sem teljast skulu til alþjónustu, svo sem um rétt notenda til alþjónustu í 19. gr., skyldu til að veita alþjónustu í 20. gr., fjárframlög til alþjónustu í 21. gr. og jöfnunargjald í 22. gr. Verður hér gerð grein fyrir ofangreindum lagagreinum eftir því sem ástæða er til.

Í 19. gr. laga um fjarskipti er fjallað um rétt til alþjónustu. Þar segir:

“Allir notendur skulu eiga rétt á alþjónustu, óháð staðsetningu, með þeim undantekningum sem greinir í 2. og 4. mgr.

Ef nauðsynlegt þykir til að tryggja fullnægjandi fjarskiptaþjónustu á sanngjörnum kjörum og þeirri þjónustu verður ekki við komið ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum getur Póst- og fjarskiptastofnun mælt svo fyrir að fjarskiptafyrirtæki sem rekur almennt fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu skuli veita alþjónustu á starfsvæði sínu. Póst- og fjarskiptastofnun getur í sérstökum tilfellum veitt þjónustuveitanda undanþágu frá þessu ákvæði.

Til alþjónustu teljast m.a. talsímaþjónusta, handvirk þjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar þjóðfélagsþarfir og gagnaflutningsþjónusta með 128 Kb/s flutningsgetu⁸. Póst- og fjarskiptastofnun skal enn fremur tryggja að notendur hafi aðgang að a.m.k. einni símaskrá með öllum símanúmerum og upplýsingaþjónustu um öll símanúmer. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um að setja upp og starfrækja almenningssíma og getur ákveðið staðsetningu þeirra.

Sjái fjarskiptafyrirtæki sér ekki fært að veita tilteknum aðila alþjónustu skv. 1. mgr., svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis, skal ágreiningur um synjun borin undir Póst- og fjarskiptastofnun til úrskurðar.

Póst- og fjarskiptastofnun getur ákveðið lágmarksgæði alþjónustu”

Samkvæmt 3. mgr. 20. gr. laga um fjarskipti setur innanríkisráðherra reglugerð um alþjónustu. Núgildandi reglugerð er nr. 1356/2007. Í 3. gr. hennar er eftirfarandi ákvæði um tilgang alþjónustu:

⁸ Með 3. gr. laga nr. 72/2018 var 1. málsl. 3. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga breytt með eftirfarandi hætti:

„Til alþjónustu telst m.a. símaþjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar samfélagslegar þarfir og gagnaflutningsþjónusta sem tryggir nothæfa internetþjónustu. Þjónustutegundir alþjónustu eru ekki bundnar tiltekinni tækni.“

“Megintilgangur með alþjónustu er að tryggja jafnvægi milli markaðar, sem opnaður hefur verið fyrir samkeppni, og almenningsþarfa fyrir lágmarksfjarskiptaþjónustu með ákveðnum gæðum og á verði sem miðað við aðstæður í þjóðfélaginu telst viðráðanlegt. Þannig að allir notendur óháð staðsetningu hafa aðgang að slíkri lágmarksþjónustu með þeim undantekningum sem leiðir af fjarskiptalögum.“

Í 4. gr. reglugerðar um alþjónustu eru taldir upp þeir þjónustupættir sem falla undir alþjónustu og í 5. gr. er vikið að heimild PFS til að leggja alþjónustuskuldur á fjarskiptafyrirtæki ef talið er að þjónustunni verði ekki viðkomið ef einungis er tekið mið af viðskiptakjörum.

Sérstakt ákvæði er í 6. gr. þar sem fjallað er um rétt um tengingu við almenna fjarskiptanetið en tengingin er forsenda þess að hægt sé að veita þá þjónustupætti sem taldir eru upp í 3. mgr. 19. gr. og 4. gr. reglugerðarinnar, þ.e. almenna talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu, þar segir:

„Póst- og fjarskiptastofnun skal skylda a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki til að verða við öllum sanngjörnum umsóknum um aðgang að almennu fjarskiptaneti um nettengipunkt. Sömuleiðis skal Póst- og fjarskiptastofnun skylda a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki til að veita almenna talsímaþjónustu og gagnaflutningsþjónustu með 128 Kb/s flutningsgetu. Um er að ræða aðskilda þjónustupætti sem geta verið á hendi eins eða fleiri fyrirtækja.

Fjarskiptafyrirtæki sem skylt er að veita aðgang að almenna fjarskiptanetinu skal verða við beiðni umsækjanda um tengingu ef lögn er fyrir hendi á þeim stað þar sem tengingar er óskað. Einnig skal verða við beiðni umsækjanda um tengingu, þó að leggja þurfi nýja línu, ef eitt af eftirfarandi skilyrðum hefur verið uppfyllt:

- a) Umsækjanda um tengingu fyrir heimilið hefur sýnt fram á að hann á lögheimili á viðkomandi stað og gefið út yfirlýsingu um að hann hyggist eiga þar fasta búsetu í a.m.k. 1 ár eftir að umsókn er lögð inn.*
- b) Umsækjandi um tengingu fyrir lögaðila hefur sýnt fram á að hann sé löglega skrásettur á þeim stað, þar sem óskað er eftir tengingu og gefið út yfirlýsingu um starfsemi þar í a.m.k. 1 ár eftir að umsókn er lögð inn.*
- c) Umsækjandi hefur sýnt fram á að sími er nauðsynlegur á viðkomandi stað til að tryggja öryggi almennings.*

Framangreint ákvæði 2. mgr. gildir ekki um svæði sem eru skipulögð sem svæði þar sem ekki er gert ráð fyrir fastri búsetu, svo sem sumarbústaðasvæði eða frístundabyggð.

Alþjónustuveitanda er ekki skylt að útvega umsækjanda fleiri en tvær línur. Honum er ennfremur heimilt að takmarka fjölda lína til lögaðila, ef sýnt er að edlilegum þörfum verði engu að síður mætt.

Tenging við almenna fjarskiptanetið skal gera notanda kleift að hringja og taka á móti innanlands- og útlandasímtölum, senda og móttaka faxsendingar og veita aðgang að almennum gagnaflutningi með að lágmarki 128 Kb/s flutningsgetu.

Við útnefningu alþjónustuveitanda getur Póst- og fjarskiptastofnun ákveðið almennt viðmið um hámarkskostnað tengingar sem alþjónustuveitandi getur tekið mið af við afgreiðslu umsókna.

Sjái alþjónustuveitandi sér ekki fært að tengja tiltekinn notenda þó að skilyrðum a- b- eða c-liðar sé fullnægt svo sem vegna fjarlægðar, kostnaðar eða annars óhagræðis er notanda heimilt að bera ágreining vegna synjunar undir Póst- og fjarskiptastofnun.“

Ofangreindar réttarheimildir eiga rót að rekja til tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EC um alþjónustu og réttindi notenda.⁹ Um er að ræða ákveðnar samfélagslegar skyldur sem ætlast er til að lagðar séu á eitt eða fleiri fyrirtæki sem veita fjarskiptaþjónustu, ef þörf er á. Markmiðið er að þeir þættir sem eru innifaldir í hugtakinu alþjónusta séu aðgengilegir fyrir alla notendur á viðráðanlegu verði. Alþjónustan er þannig nokkurs konar öryggisnet að því er varðar aðgang allra notenda að ákveðinni fyrirfram skilgreindri lágmarksþjónustu.

Til að tryggja framboð alþjónustu hefur PFS vald til að leggja kvaðir á fyrirtæki um að veita slíka nánar tilgreinda þjónustu. En þótt PFS sé veitt vald til að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á markaði til að veita alþjónustu er það grundvallarforsenda, sem taka verður mið af við mat á því hvort PFS grípi til slíkra íþyngjandi aðgerða, að þjónustunni verði ekki komið á ef einungis er tekið mið af viðskiptasjónarmiðum, sbr. 2. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga sbr. 1. mgr. 5. gr. alþjónustureglugerðarinnar. Er það því ein forsenda fyrir álagningu kvaða á fyrirtæki að ákveðinn markaðsbrestur sé fyrir hendi við veitingu hlutaðeigandi alþjónustu. Þetta sjónarmið speglast jafnframt í athugasemdum sem fram komu við frumvarp til núverandi fjarskiptalaga, en þar segir um 19. gr. að ef samkeppni er talin tryggja nægilegt framboð á fjarskiptaþjónustu til allra getur verið óþarfi að leggja á sérstakar kvaðir um framboð þjónustu.

Með ákvörðunum PFS nr. 30/2013 og 31/2013 voru allar kvaðir á íslenska fjarskiptamarkaðinum, í tengslum við alþjónustu felldar niður, nema kvöð á Mílu um að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Var það mat PFS að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki gæti tryggt aðgang allra landsmanna að heimtaug við fastanetið. Núgildandi ákvörðun er nr. 31/2017 með gildistíma til 31. desember 2020. Jafnframt er heimilt að framlengja útnefningartímabilið til 31. desember 2022.

⁹ Tilskipuninni var breytt með tilskipun nr. 2009/136/EC, sem var að hluta innleidd með lögum nr. 72/2018, en með breytingunni var veiting þjónustu innan alþjónustu gerð tæknilega hlutlaus.

4.3 Breyting á inntaki alþjónustu

Með lögum nr. 72/2018 voru gerðar breytingar á ákvæðum fjarskiptalaga nr. 81/2003, er snúa að alþjónustu. Í 3 gr. laganna hefur verið bætt inn skilgreiningu á nothæfri internetþjónustu, sem hljóðar svo: „*Virkni, gæði og tæknilegir eiginleikar sem internetþjónusta skal að lágmarki búa yfir þannig að þjónustan geti komið notendum að gagni í daglegu lífi. Lágmarksvirkni, gæði og tæknilegir eiginleikar internetþjónustu eru nánar tilgreindir í reglugerð ráðherra.*“

Þá voru og gerðar breytingar á 19. gr. laganna og settir inn tveir nýir svohljóðandi málsliðir sem koma í stað 1. másl. 3. mgr.: „*Til alþjónustu telst m.a. símaþjónusta og þjónusta við öryrkja eða notendur með sérstakar samfélagslegar þarfir og gagnaflutningsþjónusta sem tryggir nothæfa internetþjónustu. Þjónustutegundir alþjónustu eru ekki bundnar tiltekinni tækni.*“

Markmið breytinganna er að viðhalda kröfum um tiltekna lágmarksþjónustu til handa almenningi, en um leið að gera útfærslu alþjónustukvaða sveigjanlegri á þann hátt að hægt sé að tryggja þjónustuna á sem skilvirkastan og hagkvæmasta hátt.

Núgildandi alþjónustukvaðir hafa ekki verið endurskoðaðar með tilliti til þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á fjarskiptalögum.

4.4 Núgildandi alþjónustukvöð Mílu ehf.

PFS birti þann 23. nóvember 2017 samráðsskjal um forsendur, sem og þau viðmið sem stofnunin hugðist leggja til grundvallar við fyrirhugaða útnefningu fyrirtækis með alþjónustuskyldu til að útvega tengingar við almenna fjarskiptanetið. Var það m.a. mat PFS að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki gæti tryggt aðgang allra landsmanna að heimtaug við fastanetið. Frestur til að koma að athugasemdum var veittur til 8. desember 2017. Engar athugasemdir bárust frá hagsmunaaðilum. Kvöðinni var því viðhaldið með ákvörðun PFS nr. 31/2017. Þó að mikil uppbygging hafi átt sér stað á ljósleiðaranetum víðs vegar um landið, á vegum einkaaðila og/eða sveitarfélaga, með eða án stuðnings fjarskiptasjóðs, taldi PFS samt sem áður að þær aðstæður væru enn til staðar á markaðinum að nauðsynlegt væri að viðhalda núverandi kvöð á Mílu um aðgang að tengingu við almenna fjarskiptanetið. Stofnunin taldi hins vegar rétt að haldið verði áfram á þeirri braut að skylda Mílu verði aðeins fyrir hendi á þeim stöðum það sem slíkt er nauðsynlegt. Með því ætti félaginu að vera unnt, að hætta að viðhalda aðgangsnetinu á þeim stöðum þar sem notendur eru sannanlega ekki að nýta sér fjarskiptaþjónustu fyrirtækisins að því marki sem rekstrarforsendur leyfa. Með hliðsjón af því er fyrirtækinu heimilt að tilkynna stofnuninni að félagið beri ekki lengur skylda til að veita alþjónustu innan tiltekins sveitarfélags ef eftirfarandi skilyrði eru fyrir hendi:

- a. Hið staðbundna net í sveitarfélagi hefur a.m.k. 90% útbreiðslu til lögheimila og vinnustaða með heilsárs atvinnustarfsemi innan þess.
- b. Tengihlutfall staðfanga (lögheimili/vinnustaðir) við net Mílu ehf. innan sveitarfélagsins er komið undir 50%.

Áður hafði reynt á sambærileg skilyrði, sbr. ákvörðun PFS nr. 11/2017, er beiðni Mílu um undanþágu frá því að veita alþjónustu var samþykkt. Sú undanþága tók til eftirfarandi sveitarfélaga:

- Helgafellssveit og Eyja- og Miklaholtshreppur á Snæfellsnesi
- Skagabyggð á Skaga
- Tjörneshreppur
- Ásahreppur í Rangárvallasýslu

Hins vegar hefur Míla ekki tilkynnt um frekari undanþágur frá skyldu til að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið innan tiltekinna sveitarfélaga eins og heimilt hefur verið frá 1. janúar 2018 er núgildandi útnefningu tók gildi. Með slíkri tilkynningu gæti fyrirtækið mögulega takmarkað tap fyrirtækisins á einhverjum stöðum á landinu.

Alþjónustuveitandi hefur einnig rétt til að hafna tilteknum notendum, sbr. 2 og 4. mgr. 19. gr. fjarskiptalaga, sbr. 7. mgr. 6. gr. reglugerðar um alþjónustu. Einkum reynir hér á ef kostnaður við einstaka heimtaug fer yfir tiltekin mörk eða fjarlægð er mikil, sjá t.d. ákvörðun PFS nr. 5/2016, þar sem niðurstaða stofnunarinnar var að tiltekinn ábúandi í Strandasýslu ætti ekki rétt á að tengjast við almenna fjarskiptanetið vegna þess kostnaðar sem fyrirséð var að Míla þyrfti að bera til að koma honum í samband við almenna fjarskiptanetið. Lítið hefur hins vegar reynt á þessa undanþágu á undanförunum árum.

4.4.1 Nánar um uppskiptingu kvaðarinnar

Sú aðgreining sem felst í því að útvega annars vegar tengingu við almenna talsímanetið og hins vegar kvöð um að veita talsíma- og lágmarksgagnaflutningsþjónustu yfir tenginguna má rekja allt aftur til ársins 2007, en kvöð, sambærileg þeirri sem síðast var lögð á fyrirtækið, var sett á Mílu ehf. með ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar nr. 25/2007. Ástæða þess að nauðsynlegt reyndist að skilja á milli skyldu til að útvega tengingu og þess að veita þjónustu í gegnum tenginguna má rekja til þeirrar uppskiptingu sem var á Símanum á árinu 2007 og fyrirtækin Síminn og Míla stofnuð þar sem Mílu var falið að reka svokallað grunnet.

Í framhaldinu var kvöð um að útvega tengingu lögð á Mílu, en kvöð um að veita þjónustu í gegnum tenginguna lögð á Símann. Þær kvaðir sem lagðar voru á Símann voru seinna felldar niður s.s. um að veita talsímaþjónustu-, gagnaflutningsþjónustu, reka almenningssíma og þjónustu við notendur með sérstaka þjóðfélagsþarfir, sbr. ákvörðun nr. 30/2013, eins og áður er komið fram. Kvöð á Já hf. um að veita upplýsingaþjónustu um símanúmer og útgáfu símaskrár var einnig felld niður, sbr. ákvörðun nr. 31/2013. Míla er því eina hefðbundna fjarskiptafyrirtækið, sem í dag ber kvaðir samkvæmt reglum um alþjónustu. Til viðbótar við Mílu ber Neyðarlínan einnig kvöð um að veita aðgang að neyðarþjónustu og svörun neyðarsímtala.

Í kvöðinni felst að Mílu er skylt að bjóða alls staðar á landinu tengingar við almenna talsímanetið sem geta borið að lágmarki 128 kb/s gagnaflutningsþjónustu og talsímaþjónustu.

Þjónustan fellur nú undir markað 3a samkvæmt tilmælum Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)¹⁰ frá 2016 um skilgreiningu á heildsölumörkuðum fjarskiptaþjónustu og er veiting hennar undir eftirliti PFS.

Þó að kvöð um talsíma- og gagnaflutningsþjónustu hafi verið felld niður sem sérstök alþjónustukvöð, m.a. með þeim rökum að markaðurinn og þar með samkeppnin væri að leysa þá þörf sem er til staðar á markaðnum, liggur í hlutarins eðli að slíkt hefði aldrei verið unnt ef ekki væru fyrir hendi aðgangstengingar Mílu við notendur sem tengja þá við almenna fjarskiptanetið, sem öll fjarskiptafyrirtæki geta leigt af fyrirtækinu. Tengingin er þar með orðin forsenda þess að hægt sé að veita notendum margvíslega þjónustu, s.s. talsíma- og gagnaflutningsþjónustu. Af þessu leiðir einnig að þar sem litið er á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu með tilliti til umsóknarinnar, að tekið sé tilliti til kostnaðar Símans sem tengist umræddum heimtaugum sem og tekjum þegar arðsemi einstakra símsstöðva er metið og þar með hvort um nettókostnað (hreinan kostnað) sé að ræða sem hugsanlega þarf að greiða úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

4.5 Jöfnunarsjóður alþjónustu

Í lögum um fjarskipti nr. 81/2003 er kveðið á um að alþjónustuveitandi geti átt rétt á framlagi úr jöfnunarsjóði vegna þeirra þjónustu sem honum er skylt að veita. Um þetta er fjallað í 21. gr. fjarskiptalaga þar sem kveðið er um að ef tap er á þjónustu sem alþjónustuveitandi veitir sem skilgreind hefur verið sem alþjónusta og jafnframt talið að hún sé ósanngjörn byrði á viðkomandi fyrirtæki getur það sótt um til PFS að því verði með fjárframlögum tryggt eðlilegt endurgjald fyrir þá starfsemi sem um ræðir. Í 22. gr. fjarskiptalaga er síðan fjalla um jöfnunarsjóð sem vera skal í vörslu Póst- og fjarskiptastofnunar. Jöfnunarsjóður alþjónustu hefur verið starfræktur frá árinu 2008 og hefur Neyðarlínan ohf. fengið reglulegar greiðslur úr sjóðnum frá þeim tíma. Jafnframt fékk Síminn úthlutað framlagi vegna uppbyggingar á ISDN þjónustu (128 kbt) sem átti sér stað á árinu 2005.¹¹ Um var að ræða kvöð sem á sínum tíma var hluti af þeim alþjónustukvöðum sem hvíldu á fjarskiptamarkaðinum og Síminn var skyldugur til að veita.

Það gjald sem í dag er lagt á fjarskiptamarkaðinn er 0,10% af bókfærðri veltu fjarskiptafyrirtækjanna, sbr. 3. mgr. 21. gr. laganna. Ef endanleg niðurstaða stofnunarinnar, eftir að lagt hefur verið, í sérstöku máli, mat á hvort sá nettókostnaður sem hvílir á Mílu sé ósanngjörn byrði á félaginu í skilningi fjarskiptalaga verður nauðsynlegt að hækka þessa álagningarprósentu til samræmis við hið ákvarðaða framlag.

Sjá nánar skýrslur Póst- og fjarskiptastofnunar um jöfnunarsjóð alþjónustu.¹²

¹⁰ EFTA Surveillance Authority Recommendation of 11 May 2016 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to *ex ante* regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (*Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services*).

¹¹ Sjá nánar úrskurð úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 1/2007.

¹² <https://www.pfs.is/fjarskipti/althjonusta/jofnunarsjodur-althjonustu-arsskyrslur/>

4.6 Um viðskiptasjónarmið o.fl.

Samkvæmt 2. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti skal Póst- og fjarskiptastofnun huga að nokkrum atriðum þegar beiðni um fjárframlag berst. Í fyrsta lagi skal huga að því hvort þjónustan verði tryggð með öðrum hagkvæmari hætti. Í öðru lagi skal meta hvort þjónustan sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð. Þegar þetta mat liggur fyrir ákvarðar stofnunin kostnað vegna alþjónustukvaða, sbr. orðalagið „og skal stofnunin þá ákvarða kostnað vegna alþjónustukvaða.“

Engar athugasemdir komu fram á sínum tíma þegar núverandi kvöð var lögð á Mílu né bauðst nokkuð fyrirtæki á markaðnum til að veita viðkomandi þjónustu. Af því virðist mega draga þá ályktun að ekki sé hægt að veita þjónustuna með hagkvæmari hætti en nú er gert af hálfu Mílu a.m.k. treysti ekkert fyrirtæki sér til þess að taka að sér þá skyldu að útvega tengingu við almenna fjarskiptanetið. Verður því að álykta að ekki sé mögulegt að annað fyrirtæki geti á heildstæðan hátt veitt þjónustuna með hagkvæmara hætti en Míla er að gera í dag.

Jafnframt, að mati PFS, er ekki þörf á að taka á ný til skoðunar hvort þjónustan sé óhjákvæmileg. Með ákvörðun PFS nr. 31/2017 var það metið svo að nauðsynlegt væri að leggja þá kvöð á Mílu að útvega tengingu við almenna talsímanetið til allra landsmann. Kveðið er á um að kvöðin skuli gilda til loka ársins 2020. Með hliðsjón af þessari niðurstöðu verður að ætla að þjónustan sé óhjákvæmileg og verði ekki aflögð. Fyrirséð er hins vegar að þetta komi til endurskoðunar fyrir lok ársins 2020 og í síðasta lagi fyrir lok ársins 2022, sbr. og lög nr. 72/2018¹³, en með þeim lögum voru gerðar nokkrar breytingar á þeim reglum sem gilt hafa um alþjónustu.

Með hliðsjón af þessari niðurstöðu verður að telja að PFS beri að ákvarða kostnað vegna þeirra alþjónustukvaða sem í dag hvíla á Mílu í samræmi við ákvæði 2. mgr. 22. gr. laga um fjarskipti og að við útreikninga verði tekið mið af aðferðarfræði um nettókostnað, sbr. ákvörðun PFS nr. 29/2013 og 8/2017, sbr. leiðbeiningar PFS til Mílu, dags. 8. mars 2018.

4.7 Sérstaklega um þau svæði sem umsóknin nær til

Með ákvörðun PFS nr. 29/2013, „*Umsókn Mílu um alþjónustuframlag vegna reksturs koparlínukerfis í strjálbýli*“ var m.a. kveðið á um tiltaka þyrfti og flokka þau svæði sérstaklega sem sótt væri um framlag fyrir og að framkvæmdin í Evrópu hefði verið á þá leið að svæðin væru oftast skilgreind út frá hverri tengigrind/símstöð (e. main distribution frame) og beinn nettókostnaður reiknaður fyrir hvert svæði. Við val á stærð svæðis væri miðað við smæstu einingu sem litið væri til við fjárfestingarákvarðanir. Þessi skilgreining á svæðum hefði m.a. verið notuð í Portúgal, Belgíu, Frakklandi og á Spáni við ákvörðun nettókostnaðar. PFS teldi að skilgreina bæri svæðin með þessum hætti þó svo að önnur skipting gæti komið til greina. Reikna þyrfti út beinan nettókostnað fyrir öll svæðin og út frá því væru óhagkvæm svæði skilgreind og samanlagður beinn nettókostnaður fenginn.

¹³ <https://www.althingi.is/altext/148/s/1178.html>

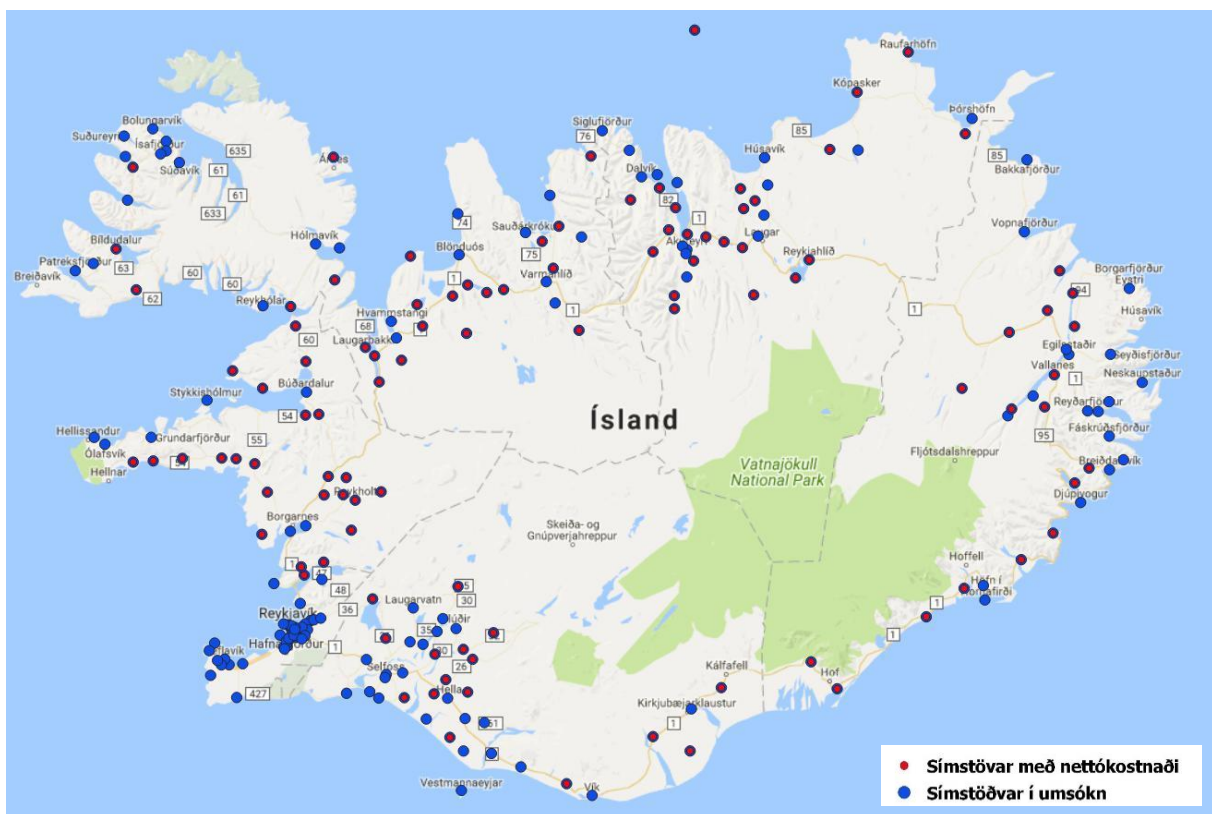
Í þeirri umsókn sem hér er til skoðunar tók Míla mið af þessari skilgreiningu og deildi kostnaði og tekjum niður á hvert símsstöðvasvæði.

Í upphaflegu útreikningum Mílu voru um 154 símsstöðvar þar sem tap var á þjónustu Mílu. Í þeim útreikningum sem nú eru til meðferðar hefur Míla tekið mið af leiðbeiningum PFS, dags. 7. mars 2018, við útreikninga á beinum nettókostnaði á einstökum símsstöðvasvæðum. Leiðréttir útreikningar Mílu, dags. 18. október 2018, þar sem m.a. er tekið er tillit til þeirra útreikninga Símans sem sendir voru með tölvupósti, dags. 20. júlí 2018, sýna að heildarfjöldi símsstöðva (e. main distribution frame) sem Míla sækir um framlag fyrir eru alls 103 þar sem niðurstaða útreikninga Mílu sýnir að um nettókostnað sé að ræða.

Fjöldi símsstöðvasvæða sem voru til skoðunar eru 230 og því er um beinan nettókostnað að ræða af rekstri um 45% símsstöðva.

Á myndinni hér að neðan má sjá staðsetningu allra símsstöðva og eru þær stöðvar sem eru með reiknaðan nettókostnað, sbr. kafla 4.11 hér að neðan, merktar með rauðum punkt.

Mynd 1. Staðsetning símsstöðva



Með öðrum orðum er fjöldi þeirra staða þar sem Míla/Síminn er að tapa á við að halda úti þjónustu 103. Símsstöðvarnar eru allar í dreifbýli og tapið er allt frá um 20.000 þúsund kr. til tæpra 4 milljóna kr. þar sem það er reiknað hæst. Miðað er við tap á ársgrundvelli.

Í viðauka II. má sjá lista yfir þær símsstöðvar þar sem Míla/Síminn er að tapa af veitingu fjarskiptapjónustu ef tekið er mið af beinum nettókostnaði.

Umsóknin uppfyllir því það skilyrði sem sett var með ákvörðun PFS nr. 29/2013 um að sýna verði útreikninga fyrir hvert svæði um sig til að hægt verði að taka ákvörðun um mögulegan alþjónustukostnað fyrirtækisins.

4.8 Um hvort Míla hefði veitt fjarskiptaþjónustu án alþjónustuskyldu

Að fenginni þeirri niðurstöðu um hvort um tap eða hagnað er að ræða á einstökum MDF svæðum þarf að taka afstöðu til þess hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu, sbr. töl. 4 í þeim leiðbeiningum sem sendar voru Mílu og áður er gert grein fyrir. Þetta var orðað svo: „*Hvert MDF svæði er metið með tilliti til þess hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu.*“

Í umsókn Mílu er ekki að finna neina afstöðu til þessa álitaefnis og/eða hvernig eðlilegast er að þetta mat fari fram. Vegna þess sendi PFS bréf til Mílu, dags. 8. nóvember 2018, þar sem stofnunin upplýsti um að hún hygðist kanna þennan þátt málsins nánar. Í bréfinu sagði m.a.:

„PFS hefur því skoðað þær 107 símsstöðvar sem Míla sótti um framlag fyrir, með það að markmiði að meta hvort Míla/Síminn hefði veitt þjónustu, án alþjónustuskyldu, eins og kveðið var á um að meta þyrfti, í leiðbeiningum PFS. Þau sjónarmið sem PFS lagði til grundvallar voru í fyrsta lagi heildartap á hverju MDF svæði fyrir sig, í öðru lagi staðsetning símsstöðva rekna með tapi innan um aðrar símsstöðvar og í þriðja lagi samkeppni frá öðrum netum á þjónustusvæði þeirra símsstöðva sem umsóknin náði til.“

4.8.1 Um heildartap á hverju símsstöðvasvæði

Í bréfi stofnunarinnar til Mílu var komist svo að orði varðandi þetta tiltekna sjónarmið:

„Í uppfærðum útreikningum Mílu yfir tap á hverjum einstökum stað má sjá að tap af einstökum MDF svæðum getur verið frá 20 þúsund kr. og upp í tæpar 4 milljónir kr. Þessi mikli munur getur kallað á mismunandi mat varðandi þá spurningu hvort Símasamstæðan myndi hætta að veita þjónustu, án alþjónustuskyldu. Miðað við þá útreikninga sem liggja fyrir telur PFS að Míla myndi tæplega leggja niður þjónustu á þeim stöðum þar sem reiknað tap samkvæmt aðferðarfræði um hreinan kostnað er undir kr. 200.000 á ári. Þetta þýðir að 6 MDF stöðvar sem taldar eru upp í umsókn Mílu munu detta út af lista yfir þær símsstöðvar, sem Míla myndi ekki þjóna, án alþjónustuskyldu. Þetta eru:

Símsstöð	Heimtaugar	xDSL	Leigulínur	Síminn	Samtals
Hamar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Þórustaðir	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ysta-Gerði	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Árteigur	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Trékyllisvík	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Njálsubúð	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Samtals	[...]	[...]	[...]	[...]	-358.956

”

Lýsti PFS síðan því yfir að stofnunin hygðist ekki ætla að taka tillit til taps Mílu vegna ofangreindra símsstöðva við útreikninga á nettókostnaði Símasamstæðunnar og var fyrirtækinu

gefinn kostur á að gera athugasemdir við fyrirætlanir PFS. Í svari Mílu, dags. 15. nóvember 2018 vegna þessa atriðis kemur fram að félagið geri ekki athugasemdir við að þessi kostnaður verði felldur niður úr umsókn félagsins.

Með hliðsjón af ofangreindu verður ekki tekið tillit til ofangreinds kostnaðar í hinni endanlegu niðurstöðu.

4.8.2 Staðsetning símsstöðva rekna með tapi innan um aðrar símsstöðvar

Eitt af þeim atriðum sem kom til skoðunar við yfirferð á umsókn Mílu var staðsetning þeirra símsstöðva sem sótt var um framlag fyrir gagnvart öðrum símsstöðvum félagsins. Hér er átt við að ef símsstöð með tapi er staðsett innan um aðrar símsstöðvar sem ekki eru reknar með tapi þá kemur til greina að halda áfram rekstri á slíkri stöð þrátt fyrir tap í ljósi svæðisins í kring.

Á mynd 1 í kafla 4.7 má sjá yfirlit yfir þær símsstöðvar sem komu til skoðunar af hálfu PFS í umsókn Mílu. Engin af þeim símsstöðvum sem sótt er um framlag fyrir uppfyllti þetta skilyrði að mati PFS og standa því ekki rök til þess að fella kostnað vegna einhverrar símsstöðvar niður og þar með út úr umsókn félagsins, á grundvelli þessa tiltekna skilyrðis. Í athugasemdum Mílu vegna þessa atriðis eru ekki gerðar athugasemdir við þessar forsendur og niðurstöðu PFS.

4.8.3 Samkeppni frá öðrum netum á þjónustusvæði þeirra símsstöðva sem umsóknin náði til

Í tengslum við yfirferð PFS á umsókn Mílu var skoðað hvort að Míla ætti í samkeppni við aðra netrekendur á þeim stöðum sem umsóknin náði til. Í bréfi PFS til Mílu var uppfjöllun stofnunarinnar um þetta atriði svohljóðandi:

„Þegar verið er að meta hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu verður einnig að horfa til þess hvort Símasamstæðan hefði fjárfest á viðkomandi svæði á markaðslegum forsendum án alþjónustuskyldu. Við slíkt mat er einfaldast og eðlilegast að horft sé til þess hvort aðrir aðilar hafi séð sér hag í því fjárfesta á markaðslegum forsendum á þeim svæðum sem umsókn Mílu nær til. Þeir aðilar sem hafa fjárfest í ljósleiðaraheimtaugum á markaðslegum forsendum eru t.d. Gagnaveita Reykjavíkur, Tengir, Snerpa og Líf í Mýrdal.

Að mati PFS eru ekki forsendur til að taka inn í þetta mat, fjarskiptanet sem hafa verið styrkt af fjarskiptasjóði og/eða sveitarfélögum, enda er þar ekki um sjálfbæra uppbyggingu á markaðsforsendum að ræða. Ekki kemur því til greina að fella niður eða takmarka rétt Mílu til að sækja um framlag úr jöfnunarsjóði, á þeim stöðum sem svona háttar til.

Ef farið er yfir lista Mílu um þær stöðvar þar sem útreikningur fyrirtækisins sýna að um hreinan kostnað er að ræða og þær bornar saman við aðgangsnét fjarskiptafyrirtækja sem hafa byggt upp á markaðsforsendum kemur í ljós að umsókn Mílu skarast ekkert við net Gagnaveitu Reykjavíkur og Snerpu. Hins vegar skarast hún við uppbyggingarsvæði Tengis, að stórum hluta og mögulega einnig Lifs í Mýrdal.“

Þær símsstöðvar sem helst komu hér til álita og til greina kom að fella út úr umsögn Mílu voru símsstöðvar Mílu á því svæði sem Tengir hafði byggt upp ljósleiðarnet, sjá neðangreinda mynd:

Árskógar
Árteigur
Björg
Bægisá
Hafralækjarskóli
Háls
Hjalteyri
Hreiðarsstaðir
Hrútey
Rangá
Sandvík
Sólgarður
Stórutjarnaskóli
Svalbarðseyri
Ysta-Gerði
Þórustaðir

Í svari Mílu vegna þessa sjónarmiðs benti fyrirtækið m.a. á að uppbygging Tengis á þessum svæðum hafi ekki farið fram á markaðslegum forsendum heldur hafi þvert á mótí verið í samvinnu og með stuðningi sveitarfélaga eða ríkis.

Um eftirtalda staði Mílu er að ræða

Í Dalvíkurbyggð:

- Árskógar
- Hreiðarsstaðir

Í Hörgársveit:

- Hjalteyri
- Bægisá
- Björg

Eyjafjarðarsveit:

- Sólgarður

Pingeyjarsveit:

- Hafralækjarskóli
- Háls
- Hrútey
- Rangá
- Sandvík
- Stórutjarnarskóli

Svalbarðsstrandahreppur:

- Svalbarðseyri

Að mati Mílu er allt kerfi Tengis í dreifbýli, þ.á.m. uppbygging á þeim svæðum sem heyra undir útbreiðslusvæði ofangreindra símsstöðva byggt upp með styrk frá sveitarfélögum og að hluta til frá Fjarskiptasjóði í gegnum sveitarfélögin.

Varðandi **Dalvíkurbyggð** vísar Míla til fréttar sem birtist þann 27. mars 2015, þar sem sagt er frá samningi Dalvíkurbyggðar við Tengi um lagningu ljósleiðara í dreifbýli Dalvíkurbyggðar. Um hafi verið að ræða lagningu ljósleiðara á Árskógsströnd, í Svarfaðardal og Kotum og í framdal Svarfaðardals og Skíðadal. Í tilkynningunni komi einnig fram að framlag sveitarfélagsins til verkefnisins verði 34 m.kr.

Í fundargerð **Hörgársveitar** þann 16. apríl 2014 hafi verið lögð fram drög að samningi við Tengi um styrkveitingu til uppbyggingar ljósleiðara um sveitarfélagið sem staðfestur er með frétt á vef Hörgársveitar þann 9. maí 2014. Uppbyggingin náði til Lónsbakka, Kræklingahlíð, Þelamörk, Hörgárdal og Öxnadal.

Einnig hafi þann 28. maí 2015 verið undirritaður samningur á milli Tengis og **Eyjafjarðarsveitar** um lagningu ljósleiðara um gjörvalla Eyjafjarðarsveit, en þar hafi sveitarfélagið áformað að styrkja íbúa um 57 m. kr. á fjórum árum gegn mótframlagi hvers fasteignareiganda upp á 250 þ.kr.

Þann 14. september 2016 hafi **Pingeyjarsveit** birt tilkynningu til íbúa sveitarfélagsins um að sveitarfélagið hafi fengið styrk úr Fjarskiptasjóði að fjárhæð 73,5 m.kr. til fyrsta áfanga ljósleiðaravæðingar í sveitarfélaginu og í framhaldi af útboði hafi verið samið við Tengi.

Árið 2006 hafi Tengir farið í samstarf við **Svalbarðsstrandahrepp** um lagningu ljósleiðara að Svalbarðseyri. Á fundi sveitarstjórnar þann 9. september 2016 hafi verið samþykkt að taka tilboði Tengis um lagningu stofnlagnar í Laugartúni og Smáratúni á Svalbarðseyri einnig sé talað um áframhaldandi uppbyggingu ljósleiðaranets í Svalbarðsstrandahreppi.

Að mati Mílu verði því ekki annað séð en að Tengir hafi í öllum tilvikum fengið styrk til lagningar ljósleiðara á ofangreindum stöðum og ættu því öll ofangreind svæði að teljast með í nettókostnaði Mílu.

Jafnframt bendir Míla á að fyrirtækið hafi lagt út í fjárfestingar í kopar undir alþjónustukvöð áður en ríki og sveitarfélög lögðu til fjármuni til uppbyggingar á ljósleiðarakerfum á þessum svæðum og því eðlilegt að fyrirtækið sæki um framlag úr jöfnunarsjóði vegna þessa.

PFS leggur í ákvörðun þessari ekki mat á það hvort og þá að hve miklu leyti net Tengis sé byggt upp með ríkisstuðningi í skilningi EES réttar, en telur að mögulegt álitaefni þar að lútandi, sbr. ofangreindar upplýsingar þess efnis frá Mílu, sbr. einnig listi á heimasíðu fjarskiptasjóðs,¹⁴ eigi

¹⁴ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/samgongur-og-fjarskipti/fjarskiptasjodur/styrkir-2012-2016/>

að öllu leyti að túlka alþjónustuveitanda í hag. Standa ekki rök til þess að fella niður ofangreindan kostnað Mílu við rekstur þessara símsstöðva sem taldar eru upp hér að framan.

Til samræmis við niðurstöðu PFS varðandi hvert og eitt af þessum skilyrðum sem könnuð voru sérstaklega mun umsókn fyrirtækisins lækka um sem nemur 358.956 kr., sbr. kafla 4.8.1.

4.9 Umflýjanlegur kostnaður

Eitt af þeim atriðum sem PFS fjallaði um í ákvörðun stofnunarinnar nr. 29/2013 var að Míla þyrfti að leggja mat á umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur. Um þetta sagði stofnunin á bls. 7 í ákvörðuninni:

„Míla hefði ekki lagt mat á umflýjanlegan kostnað og brottfallnar tekjur ef þjónustunni yrði hætt. Skoða þyrfti hvaða kostnaður og hvaða tekjur myndu falla niður ef rekstur aðgangsnets legðist af á viðkomandi svæði. Meta þyrfti sérstaklega hlutdeild í samtengdum (e. joint cost) og sameiginlegum kostnaði (e. common cost) í þessu sambandi, því ljóst væri að hluti þessa kostnaðar væri óumflýjanlegur. Þegar beinn nettókostnaður hefði verið reiknaður fyrir hvert svæði og þeim skipt niður í óhagkvæm og hagkvæm svæði gæti þurft að skoða sérstaklega svæðin þar sem óhagkvæm og hagkvæm svæði mættust. Í slíkum tilfellum væri líklegt að samtengdur kostnaður (t.d. sameiginleg svæðisbundin þjónusta) væri að talsverðu leyti óumflýjanlegur.

Forsendur og sundurliðun kostnaðarskiptingar rekstrar og fjárfestinga á milli strjálbýlis og þéttbýlis og á einstakar símsstöðvar væri ófullnægjandi. Engar skýringar eða lýsingar á forsendum um kostnaðarskiptingu kæmu fram í umsókninni. Umsóknin væri sett upp með þeim hætti að ekki væri mögulegt fyrir PFS að meta og staðfesta umflýjanlegan kostnað. Greina þyrfti rekstrar- og fjárfestingarkostnað í beinan og samtengdan kostnað svo mögulegt væri að leggja mat á hvaða kostnaður væri umflýjanlegur. Til að gera slíkt mögulegt væri nauðsynlegt að greina landfræðilega dreifingu símsstöðva sem þjónað væri sameiginlega og kostnað einstakra símsstöðva í samhengi við samtengdan kostnað þess þjónustusvæðis Mílu sem viðkomandi símsstöð/tengigrind tilheyrði. Í þessu fælist að greina þyrfti heimfærslu kostnaðar samkvæmt grunngögnum. Þar sem um mjög viðamikil verkefni væri að ræða væri nægjanlegt að mati PFS að valið úrtak svæða væri greint og yfirfært á heildina.

PFS teldi jafnframt að skipting sameiginlegs kostnaðar væri ófullnægjandi þar sem ljóst væri að slíkur kostnaður væri að mestu leyti óumflýjanlegur, sérstaklega þegar verið væri að meta áhrif þess að lítið hlutfall af starfsemi félagsins yrði lagt niður í samræmi við ofangreinda nálgun um mat á umflýjanlegum kostnaði.“

Í hinum endurnýjuðu útreikningum Mílu/Símans hefur verið tekið tillit til ofangreindra sjónarmiða sem og fyllri leiðbeininga sem sendir voru félögunum með tölvupósti, dags. 7. mars 2018, og gert er grein fyrir í kafla 2.1.1.

PFS gerir því engar athugasemdir við skiptingu kostnaðar, sem og niðurstöðu Mílu varðandi það hvaða kostnaður teljist óumflýjanlegur og þar með ekki hluti af nettókostnaði sem sótt er um framlag fyrir eða umflýjanlegur og þar með mögulegt andlag fyrir framlagi úr jöfnunarsjóði alþjónustu.

Niðurstaða Mílu, eins og hún birtist í uppfærðri umsókn í tölvupósti, dags. 17. október 2018, verður því lögð til grundvallar við útreikningana.

4.10 Efnahagsleg eining

Í umsókn Mílu er á nokkrum stöðum vikið að þeirri niðurstöðu PFS, í ákvörðun PFS nr. 29/2013, sem og ákvörðun PFS nr. 8/2017 að líta beri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu við mat á umsókninni. Virðist sem fyrirtækið í sinni umfjöllun sé að gera einhvers konar fyrirvara um þá niðurstöðu stofnunarinnar. Síminn gerir einnig nokkurs konar fyrirvara um þetta atriði. Vegna þessa þá er rétt að taka fram að stofnunin telur að leyst hafi verið formlega úr öllum ágreiningi að því er varðar það hvort Míla og Síminn séu ein efnahagsleg eining með tilliti til umsóknar Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu. Ekki er því ástæða til að fjalla frekar um sjónarmið Mílu/Símans sem snúa að þessu atriði, sbr. fyrrnefndar ákvarðanir PFS.

4.11 Útreikningar á beinum nettókostnaði

4.11.1 Umsókn Mílu

Eins og fram kom hjá Mílu þá byggir uppfærð umsókn Mílu á rauntölum úr bókhaldi Mílu fyrir rekstrarárið 2017.

Í uppfærðri umsókn fylgdi Míla þeim leiðbeiningum sem PFS lagði fram þann 7. mars 2018 við útreikninga á beinum nettókostnaði Mílu vegna alþjónustu.

PFS hefur nú til meðferðar uppfærslu á kostnaðargreiningum Mílu vegna koparheimtauga, bitastraums og lúkningarluta leigulína. Í þeirri greiningu lagði Míla fram upplýsingar um fjárfestingar- og rekstrarkostnað vegna ársins 2017 fyrir þessa þjónustur. PFS hefur við skoðun á útreikningum Mílu vegna umsóknar um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu borið saman þær upplýsingar við það sem fram kemur í kostnaðargreiningum Mílu. Ekkert misræmi hefur komið fram í þeim samanburði.

4.11.2 Útreikningar Mílu vegna heimtauga

Eftirfarandi tafla sýnir heildartekjur og kostnað vegna heimtauga tilgreindan í umsókn Mílu:

Heimtaugar	2017
Brottfallnar tekjur	[...]
Fjárfestingar	[...]
Rekstrarkostnaður	[...]
Óumflýjanlegur rekstrarkostnaður	[...]
Afkoma	[...]

Eins og sést í töflunni er niðurstaðan um [...] milljónir kr. neikvæð afkoma af koparheimtaugum. Óumflýjanlegur kostnaður er [...] % af samanlögðum kostnaði vegna fjárfestinga og reksturs.

Í umsókn Mílu er brottföllnum tekjum og umflýjanlegum kostnaði vegna heimtaugaleigu Mílu skipt niður á símsstöðvasvæði eins og lýst er hér að framan. Míla hefur gert grein fyrir því hvernig staðið var að þessari skiptingu á kostnaði og gerir PFS ekki athugasemd við þá

skiptingu. Að hluta til er um beinan kostnað að ræða sem er færður beint á viðkomandi símsstöð, að hluta til er kostnaðurinn svæðisbundinn og honum deilt niður á símsstöðvar á viðkomandi svæði og svo er óbeinum kostnaði deilt niður á símsstöðvarnar.

Eftir að búið er að heimfæra tekjur og kostnað yfir á símsstöðvarsvæðin er hægt að finna út hvort um neikvæða afkomu sé að ræða á heimtaugaraðgangi á tilteknum símsstöðvasvæðum (MDF svæðum). Þeir útreikningar eru í samræmi við nettókostnaðaraðferð, þ.e. reiknaður er umflýjanlegur kostnaður og til frádráttar koma brottfallnar tekjur af heimtauginni.

Ef aðgangur að koparheimtaugum á einstaka símsstöðvarsvæði er með neikvæðri afkomu þá er komin forsenda þess að til greina komi að meta viðkomandi svæði sem svæði þar sem byrði getur verið fyrir hendi. Alþjónustuskylda Mílu nær eingöngu til heimtauga og því er neikvæð afkoma á símsstöðvarsvæði grundvallar forsenda fyrir áframhaldandi skoðun á viðkomandi svæði.

Neikvæð afkoma vegna heimtaugaleigu er á [...] símsstöðvarsvæðum, samtals tæpar [...] milljónir kr.

4.11.3 Þjónusta yfir tengingu

Á móti framangreindu tapi er reiknuð afkoma vegna bitastraums- og leigulínubjónustu Mílu sem og almennrar talsímabjónustu og gagnaflutningsþjónustu Símans yfir koparheimtaugar á viðkomandi símsstöðvarsvæði (umflýjanlegur kostnaður – brottfallnar tekjur). Afkoma þessara þjónustupátta koma til hækkunar eða lækkunar á beinum nettókostnaði.

Þá kemur jákvæð framlegð Símasamstæðunnar vegna annarra þjónustu sem veitt er um tenginguna á markaðslegum forsendum, svo sem sjónvarpsþjónustu, til lækkunar á beinum nettókostnaði.

4.11.4 Útreikningar Mílu vegna bitastraums um koparheimtaugar

Eftirfarandi tafla sýnir heildartekjur og kostnað vegna bitastraumsþjónustu samkvæmt umsókn Mílu:

Bitastraumsþjónusta	2017
Brottfallnar tekjur	[...]
Fjárfestingar	[...]
Rekstrarkostnaður	[...]
Óumflýjanlegur rekstrarkostnaður	[...]
Afkoma	[...]

Eins og fram kemur í töflunni hér fyrir ofan er heildarafkoma Mílu vegna bitastraumsþjónustu jákvæð sem nemur um [...] milljónum kr. Óumflýjanlegur kostnaður er [...] % af samanlögðum kostnaði vegna fjárfestinga og reksturs.

Í samræmi við fyrirmæli PFS og tilgreint er hér að ofan í kafla 2.4.1.1 hefur Míla einnig skipt tekjum og kostnaði fyrirtækisins vegna bitastraumsþjónustu niður á símsstöðvarsvæði. Með því

fæst niðurstaða um jákvæða eða neikvæða afkomu hvernar símstöðvar. Þegar slík skipting hefur farið fram kemur í ljós að 113 símstöðvasvæði reiknast með neikvæða afkomu.

4.11.5 Útreikningar Mílu vegna leigulínuþjónustu um koparheimtaugar

Eftirfarandi tafla sýnir heildartekjur og kostnað vegna leigulínuþjónustu í aðgangsneti samkvæmt umsókn Mílu:

Leigulínuþjónusta	2017
Brottfallnar tekjur	[...]
Fjárfestingar	[...]
Rekstrarkostnaður	[...]
Óumflýjanlegur rekstrarkostnaður	[...]
Afkoma	[...]

Samkvæmt ofangreindu er niðurstaðan um [...] milljón kr. neikvæð afkoma af leigulínuþjónustu í aðgangsneti. Óumflýjanlegur kostnaður er [...]% af samanlögðum kostnaði vegna fjárfestinga og reksturs.

Þegar tekjum og kostnaði fyrirtækisins vegna þessarar leigulínuþjónustu hefur verið skipt niður á símstöðvasvæði kemur í ljós að á [...] símstöðvasvæði er afkoman neikvæð.

4.11.6 Afkoma Símans af þjónustu yfir koparheimtaugar

Samkvæmt þeim leiðbeiningum sem PFS lagði fram þann 7. mars 2018 skal tekið tillit til afkomu Símans af þjónustu yfir koparheimtaugar við útreikninga á beinum nettókostnaði Mílu vegna alþjónustu.

Síminn sendi inn með tölvupósti þann 13. júlí 2018 útreikninga á kostnaði félagsins sem og tekjum sem tengist þeim símstöðvasvæðum sem Míla sótti um framlag fyrir. Athugun PFS á einstökum útreikningum Símans leiddur heldur ekki í ljós neitt misræmi. Sjá einnig yfirlýsingu endurskoðanda, sbr. kafli 4.15.

Eftirfarandi tafla sýnir heildartekjur og kostnað vegna þjónustu Símans yfir heimtaugar Mílu: [...]

Eins og kemur fram í töflunni er afkoma Símans af þjónustu yfir heimtaugarnar um [...] milljónir kr. og skipta því verulegu máli.

Síminn lagði mat á hvaða kostnaður væru umflýjanlegur eins fram kemur í útskýringum þeirra í viðauka I. Óumflýjanlegur kostnaður Símans er metinn um [...]% af heildarkostnaði vegna fjárfestinga og reksturs.

Þá hefur Síminn einnig skipt tekjum og kostnaði fyrirtækisins vegna þessara þjónusta niður á símstöðvasvæðin. PFS gerir ekki athugasemd við þá skiptingu. Þegar tekjum og kostnaði fyrirtækisins vegna þessarar þjónustu hefur verið skipt niður á símstöðvasvæði kemur í ljós að á [...] símstöðvasvæðum er afkoman neikvæð.

4.11.7 Reiknaður beinn nettókostnaður

Þegar tekin er saman niðurstaðan um beinan nettókostnað, þ.e. horft er til þeirra svæða þar sem beinn nettókostnaður er til staðar fyrir koparheimtaugþjónustu og tekið tillit til afkomu þjónustu Mílu og Símans yfir koparheimtaugar á viðkomandi svæði kemur í ljós að neikvæð afkoma er samtals um 121 milljón kr. á 103 stöðum.

Töflur sem sýna útreikningana fyrir hvert símsstöðvasvæði má finna í viðauka II. Í eftirfarandi töflu eru útreikningarnir teknir saman niður á landshluta:

Landshluti	Heimtaugar	xDSL	Leigulínur	Síminn	Samtals
Austurland	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Árnessýsla	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Norðurland Eystra	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Norðurland Vestra	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Suðausturland	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vestfirðir	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vesturland	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vesturskaftafell	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Samtals	[...]	[...]	[...]	[...]	-121.395.906

Samkvæmt útreikningum Mílu er beinn nettókostnaður vegna þessa 103 staða 121.395.906 kr. Eins og kom fram hér að framan þá er nettókostnaðurinn mjög mismikill á hverjum stað. Einnig er mjög misjafnt hversu margar virkar heimtaugar eru tengdar við hverja símsstöð en þar sem þær eru fæstar eru þær eingöngu tvær. Það er á Skriðufelli Árnessýslu og Hjalteyri á Norðurlandi Eystra. Í þessum tilfellum þar sem svona fáar heimtaugar eru tengdar við símsstöðina þá getur kostnaður á hverja heimtaug orðið mikill og er hann um [...] þúsund á mánuði þar sem hann er hæstur.

4.12 Mat á því hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu á þessum svæðum

Í kafla 4.8 er gerð grein fyrir rannsókn PFS að því er þetta atriði varðar. Fjallað var um heildartap á hverju símsstöðvasvæði, innbyrðis staðsetningu símsstöðva með tilliti til umsóknarinnar og samkeppni frá öðrum netum á þjónustusvæði þeirra símsstöðva sem umsóknin náði til. Niðurstaða stofnunarinnar er að ólíklegt er að samstæðan myndi veita þjónustu á þessum tilteknu svæðum ef einungis yrði tekið mið af viðskiptakjörum.

Stofnunin taldi hins að tap á 6 símsstöðvasvæðum væri það lítið að Míla myndi tæplega leggja niður þjónustu á þessum tilteknu svæðum á grundvelli þess. Þetta eru:

Símstöð	Heimtaugar	xDSL	Leigulínur	Síminn	Samtals
Hamar	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Þórustaðir	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ysta-Gerði	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Árteigur	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Trékyllisvík	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Njálsbúð	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Samtals	[...]	[...]	[...]	[...]	-358.956

Míla gerði ekki athugasemd vegna þessa. Þetta þýðir að 6 MDF stöðvar sem taldar eru upp í umsókn Mílu munu detta út af lista yfir þær símstöðvar, sem Míla myndi ekki þjóna, án alþjónustuskyldu.

Með hliðsjón af ofangreindu verður ekki tekið tillit til ofangreinds kostnaðar að upphæð 358.956 kr. í hinni endanlegu niðurstöðu.

4.13 Nettókostnaður

Í kafla 4.8 hér að framan var farið í gegnum mat á því hvort að Símasamstæðan hefði veitt þjónustu án alþjónustuskyldu. Niðurstaðan var að það fella 6 símstöðvasvæði úr niðurstöðu Mílu, þ.e. Hamar, Þórustaðir, Ysta-Gerði, Árteigur, Trékyllisvík og Njálsbúð. Kostnaður vegna þessa staða er samtals 358.956 kr. sem lækkar beinan nettókostnaðinn sem því nemur.

Niðurstaðan er því að á 97 símstöðvum sé um beinan nettókostnað að ræða samtals upp á 121.036.950 kr.

Í eftirfarandi töflu er listi yfir heiti þeirra símstöðva sem um ræðir, skipt niður á landshluta:

Tafla 1

Vesturland	Norðurland Eystra	Norðurland Vestra	Austurland	Vesturskaftafell
Ferstikla	Árskógar	Auðkúla	Brúarás	Arnkötlustaðir
Fíflholt	Björg	Bólstaðarhlíð	Eiðar	Ásar
Furubrekka	Brúarland	Brekkulækur	Fagridalur	Gunnarsholt
Gröf	Bægisá	Brimnes	Hákonarstaðir	Hnausar
Haukatunga	Grímsey	Bær	Hálsakot	Laugaland
Hnúkur	Hafralækjarskóli	Flatnefsstaðir	Hjarðarhagi	Pétursey
Hreðavatn	Háls	Fljót	Iðavellir	Skarð
Hörðuból	Hjalteyri	Hegranes	Lagarfljótsvirkjun	Teygingalækur
Klafastaðir	Hreiðarsstaðir	Húnavellir	Mýrar	
Kljáfoss	Hrútey	Litla Fjarðarhorn	Skriðuklaustur	Suðausturland
Króksfjarðarnes	Kópasker	Reykjaskóli		Fagurhólsmýri
Kvennabrekka	Mývatn	Saurbær	Árnessýsla	Freysnes
Lambhagi	Rangá	Tunguháls	Árnes	Gautavík
Leysingjastaðir	Raufarhöfn	Vatnsdalshólar	Brautarholt	Hestgerði
Lýsuhóll	Sandvík	Vesturhóp	Geysir	Holt á Mýrum
Máskelda	Skúlagarður	Víðihlíð	Írafoss	Stafafell
Oddstaðir	Skútustaðir	Þverá	Skriðufell	Starmýri
Reykholt	Sólgarður		Þingvellir	
Staðarfell	Stórutjarnaskóli	Vestfirðir		
Staður	Svalbarðseyri	Bíldudalur		
Stóri-Ás		Holt		
Sveinsstaðir		Krossholt		
Söðulsholt				
Varmaland				
Þverárrétt				
Öxl				

4.14 Markaðsávinningur

Í hinni uppfærðu umsókn Mílu voru útreikningar Mílu á markaðsávinning, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti, nr. 81/2003, sbr. 3. gr. laga nr. 78/2005 og reglugerð um alþjónustu nr. 364/2003, uppfærðir til samræmis við þær leiðbeiningar sem stofnunin gaf fyrirtækinu í ákvörðun PFS nr. 29/2013.

Í leiðbeiningunum var m.a. vísað til framkvæmdar innan EES svæðisins, sem m.a. má finna í samantekt ráðgjafarfyrirtækjanna Cullen International og WIK.

Í útreikningunum Mílu var miðað við að markaðsávinningur samstæðunnar væri 20% af viðeigandi markaðs- og sölukostnaði. Miðað við þessar forsendur var það niðurstaða Mílu að markaðsávinningur samstæðunnar væri 54.289.967 kr.

PFS hefur farið yfir útreikninga Mílu um markaðsávinning og gerir ekki athugasemdir við hann. Niðurstaða Mílu í þessum þátt málsins verður því lögð til grundvallar.

Með vísun til ofangreinds verður miðað við að markaðsávinningur Mílu/Símans fyrir árið 2017, sem umsóknin nær til sé 54.289.967 kr. og mun þessi tala koma til frádráttar því tapi sem var á viðkomandi símsstöðvum og sótt er um framlag fyrir úr jöfnunarsjóði.

4.15 Skýrsla löggilts endurskoðanda

Samkvæmt 4. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist skýrslu löggilts endurskoðanda eða falið slíkum aðila að gera úttekt á rekstrarafkomu á viðkomandi rekstrarsviði. Með tölvupósti, dags. 10. október 2018, óskaði PFS eftir því að Míla skilaði inn skýrslu löggilts endurskoðanda í tengslum við umsókn félagsins. Í tölvupóstinum var m.a. farið fram á að upplýst væri um hvort samræmi væri milli lýsingar Mílu og framkvæmdar um það hvernig alþjónustukostnaður sé sérgreindur í umsókn félagsins.

Með tölvupósti þann 15. október sl. upplýsti PFS Mílu að stofnunin hefði fallið frá kröfu um sérstaka yfirlýsingu frá löggiltum endurskoðanda. Um þetta atriði sagði í tölvupósti PFS:

„Við frekari skoðun á þeim gögnum sem fyrir liggja hjá PFS fellur stofnunin frá beiðni um skýrslu löggilts endurskoðanda varðandi þær upplýsingar sem Míla hefur lagt fram. Fyrirliggjandi hjá PFS eru skýrsla löggilts endurskoðanda varðandi bókhaldslegan aðskilnað fyrir árið 2017 sem og gögn vegna kostnaðargreininga á markaði fyrir koparheimtaugar, bitastraum og lúkningarluta leigulína. Þar sem PFS hefur nú borið saman grunn gögn vegna umsóknar Mílu um framlag úr alþjónustusjóði við fyrirliggjandi gögn vegna kostnaðargreininga fyrir sömu þjónustu telur stofnunin ekki þörf á frekari staðfestingu frá löggiltum endurskoðanda.“

Umrætt yfirlýsing er dagsett þann 11. júní 2018 og er frá endurskoðunarfyritækinu KPMG ehf.

Þann 12. desember 2018, barst PFS yfirlýsing frá endurskoðunarfyritækinu KPMG, sem ber heitið „Staðfesting vegna afkomu Símanns hf. af þjónustu yfir koparheimtaugar 2017.“ Í lok bréfsins segir eftirfarandi:

„Það er álit KPMG ehf. að þær upplýsingar sem Síminn hefur lagt fram séu í samræmi við þær lýsingar sem lagðar voru fram um afkomu félagsins af þjónustu yfir koparheimtaugar sem og að þær séu í samræmi við undirliggjandi upplýsingar í fjárhagsbókhalddi.“

4.16 Ósanngjörn byrði

Einn af þeim þáttum sem á að taka inn í útreikninga í tengslum við fjárframlög til alþjónustuveitanda vegna þjónustu sem honum er skylt að veita samkvæmt reglum um alþjónustu er hvort hið útreiknaða tap sé ósanngjörn byrði á félaginu, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti nr. 83/2003, sbr. 3. gr. laga nr. 39/2007. Póst- og fjarskiptastofnun hefur, í samráði við Mílu, ákveðið að sá þáttur málsins muni verða tekin fyrir í sérstöku máli. Í tengslum við þá ákvörðun mun stofnunin birta samráðsskjal þar sem m.a. óskað verður eftir sjónarmiðum hagsmunaaðila varðandi þá þætti sem koma eigi til skoðunar við mat á því hvort að hið útreiknað tap sé ósanngjarn byrði á Mílu eða ekki. Stefnt er að því að umrætt samráðsskjal verði birt fljótlega. PFS mun í framhaldinu taka ákvörðun um hvort umrætt tap sé ósanngjörn byrði

á fyrirtækinu, og ef svo er, leggja til við samgönguráðuneytið að viðeigandi breytingar verði gerðar á álagningarprósentu jöfnunarsjóðs, sbr. 3. mgr. 22. gr. laga um fjarskipti nr. 83/2003.

4.17 Samantekt

Með umsókn, dags. 14. október 2016, sótti Míla um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu fyrir árið 2017, sbr. 21. gr. laga nr. 81/2003. Með ákvörðun PFS nr. 8/2017 vísaði PFS umsókninni frá. Meginröksemd stofnunarinnar var að með ákvörðun PFS nr. 29/2013, sem varðaði umsókn félagsins um framlag úr jöfnunarsjóði fyrir árið 2013 hafi verið gefnar ítarlegar leiðbeiningar um hvaða upplýsingar stofnuninni væru nauðsynlegar til að henni væri unnt að taka afstöðu til kröfu Mílu um framlag úr jöfnunarsjóði. Þessi atriði snéru einkum að þeirri niðurstöðu stofnunarinnar að líta bæri á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu með tilliti til umsóknarinnar og útreikningum á markaðshag samstæðunnar í framhaldi af því. Jafnframt taldi stofnunin að hún væri sjálf bundin af hinni fyrri niðurstöðu. Míla kærði ekki ákvörðun PFS né bar hana undir dómstóla, eins og heimilt var. Fyrirtækið ósakaði síðan eftir frekari leiðbeiningum frá PFS. Í framhaldinu sendi PFS upplýsingar, dags. 7. mars 2018, um hvernig standa skyldi að útreikningum á alþjónustukostnaði ef stuðst væri við nettókostnaðar aðferðarfræðina. Í framhaldinu uppfærði Míla umsókn félagsins, í samræmi við gefnar leiðbeiningar, auk þess sem nauðsynlegar upplýsingar bárust frá Símanum.

Niðurstaða Mílu eftir að tekið hafið verið tillit til útreikninga Símans var að fyrirtækið hafi á árinu 2017 rekið 103 símsstöðvar með tapi ef miðað er við aðferðarfræði um nettókostnað.

Við yfirferð PFS varðandi þennan þátt málsins var það niðurstaða PFS, að Míla myndi a.m.k hafa rekið 6 af þessum símsstöðvum áfram, þó engin væri alþjónustuskyldan, enda var tap af þeim óverulegt samkvæmt nettókostnaðar aðferðarfræðinni. Niðurstaða PFS er því að alls sé um að ræða 97 símsstöðvar þar sem telja verður að Míla myndi langlíklegast loka fyrir aðgang ef ekki væri fyrir hendi kvöð um að útvega tengingar undir merkjum alþjónustu.

Miðað við ofangreindar forsendur er tap Mílu af því að útvega tengingu við almenna talsímanetið í gegnum umræddar símsstöðvar eftirfarandi:

Beinn nettókostnaður	121.036.950 kr.
- Markaðsávinningur	-54.289.967 kr.
= Nettókostnaður	66.746.983 kr.

Mat á því hvort að tapið sé ósanngjörn byrði á Mílu verður tekið fyrir í sérstakri ákvörðun.

Ákvörðunarorð

Póst- og fjarskiptastofnun felst á umsókn Mílu ehf., dags. 14. október 2016, með síðari breytingum og að sú kvöð sem hvílir á fyrirtækinu samkvæmt reglum um alþjónustu, feli í sér nettókostnað fyrir fyrirtækið, sbr. 1. og 2. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Nettókostnaður Mílu af veitingu alþjónustu, þ.e. að útvega tengingu til þeirra notenda sem eru tengdir þeim símstöðvum sem tilgreindar eru í töflu 1 í kafla 4.13 ákvarðast því kr. 66.746.983, sbr. 2. mgr. 21. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

Sérstök ákvörðun verður tekin um hvort að sá kostnaður sem ákvörðun þessi kveður á um að hvíli á Mílu ehf. sé ósanngjörn byrði, í skilningi 1. mgr. 21. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Samkvæmt 4. mgr. 13. gr. sömu laga getur aðili einnig borið ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar beint undir dómstóla án þess að mál sé fyrst borið undir úrskurðarnefnd. Slíkt mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að viðkomandi fékk vitneskju um ákvörðun stofnunarinnar. Málskot frestar ekki réttaráhrifum ákvarðana stofnunarinnar. Málskot beint til dómstóla hindrar að úrskurðarnefnd sé heimilt að taka kæru til málsmeðferðar.

Reykjavík, 14 desember 2018

Hrafnkell V. Gíslason

Friðrik Pétursson

Viðauki I: Afkoma Símans af þjónustu yfir koparheimtaugar.

Viðauki II: Listi yfir símstöðvar ásamt útreikningum á beinum nettókostnaði.

Viðauki III: Yfirlit yfir Excel-skjöl sem bárust PFS vegna umsóknar um framlag úr jöfnunarsjóði alþjónustu.